
Branche « Autonomie » de la Sécurité Sociale :
Les pistes de financement de la politique de soutien à l'autonomie

Si la 5^{ème} branche de la Sécurité Sociale, dite « Autonomie » a vu le jour avec la loi du 7 août 2020¹, ses contours, sa gouvernance et son financement restent flous.

Pour rappel, FO revendique de longue date la création d'un risque « dépendance » et reste favorable à un rattachement de la dépendance à la branche maladie, à l'instar de ce qui existe en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

La future loi « grand âge et autonomie », censée préciser le cadre général de cette 5^{ème} branche, a été une nouvelle fois repoussée à une échéance indéterminée (au mieux à l'issue de la crise sanitaire), ce qui est regrettable compte tenu de l'urgence démographique.

A l'horizon 2030, le nombre de personnes âgées dépendantes pourrait augmenter de 25 % selon le scénario intermédiaire retenu dans le rapport Libault (soit 320 000 personnes).

Le nombre de bénéficiaires de l'APA² s'accroît : + 20 000 personnes par an d'ici 2030, puis + 30 000 personnes par an jusqu'en 2050.

Ce ne sont pas moins de 20 milliards d'euros dont la branche « Autonomie » aura besoin pour être à la hauteur des enjeux à l'échéance 2030 concernant les personnes âgées et handicapées.

Lors du conseil extraordinaire de la CNSA du 19 mars dernier, les membres de l'instance (FO y siège) ont adopté un avis établi par la CNSA concernant les pistes de financement de la politique de soutien à l'autonomie à l'horizon 2030.

Ce document s'inscrit dans le cadre de l'article 33 de la LFSS pour 2021³.

Il fait suite à un précédent rapport remis par M. Alain Vachey le 14 septembre dernier, à propos duquel FO avait exprimé de vives inquiétudes, en particulier concernant les pistes de financement projetées⁴, qui s'apparentaient à un saupoudrage de mesures ne garantissant pas un financement pérenne et risquant de pénaliser le pouvoir d'achat des personnes âgées, y compris les plus modestes.

Envisageant l'autonomie dans un cadre plus large que la 5^{ème} branche, la CNSA adopte une conception ambitieuse qui appelle une mobilisation de l'ensemble des politiques publiques « de même ampleur que la cause du climat » et qui prend en compte le souhait d'une très grande majorité de personnes en perte d'autonomie de vivre à domicile.

Il définit l'autonomie comme un « droit universel à compensation pour l'autonomie, fondé sur la solidarité nationale, qui appelle une réponse personnalisée, ancrée dans le territoire où vit la personne ».

¹ Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

² Aide personnalisée à l'autonomie

³ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021. Le texte énonce que « le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) formule un avis et des recommandations sur les pistes de financement de la politique de soutien à l'autonomie » au plus tard le 1er mars 2021.

⁴ Circulaire FO n° 199-2020 du 28 septembre 2020.

Pour FO, l'égalité entre les citoyens et entre les territoires est un point essentiel. Car, en pratique, les inégalités restent fortes, tant sur l'accès et l'offre de soins pour les personnes en perte d'autonomie, que sur les aides (en particulier concernant les conditions d'obtention de l'APA⁵, son montant...).

Sur la méthode, notre organisation partage la volonté, qui transparaît dans le document de la CNSA, de créer un référentiel autour de la branche autonomie qui soit opposable à l'exécutif, quelles que soient les évolutions politiques à venir, afin de garantir des fondations solides à la branche sur le long terme.

FO se satisfait également de la référence à un nécessaire « débat démocratique » sur la politique de soutien à l'autonomie, de sorte que les citoyens comprennent et acceptent le « modèle » proposé, pour ensuite consentir à le financer.

L'avis de la CNSA met également l'accent sur la prévention de la perte d'autonomie, thème cher à notre organisation.

Concernant le financement de la politique de soutien à l'autonomie, l'avis de la CNSA préconise trois niveaux :

- En premier lieu, un bloc de « solidarité nationale » financé par un compartiment de CSG affecté à l'autonomie « CSGA » (0,28 point), censé générer 5 milliards d'euros à l'horizon 2030), ainsi que par un alignement du taux de CSG des retraités (6,8 %) sur celui des actifs (8,3 %).
- En second lieu, pour supprimer le reste à charge des personnes en EHPAD, l'avis de la CNSA propose l'instauration d'une « contribution individuelle pour la vie quotidienne en établissement ». S'apparentant à un ticket modérateur, son montant « ne pourrait excéder une part modérée des revenus de la personne », sans plus de précision.
- En dernier lieu, les « financements supplémentaires » assurés par les groupes paritaires et mutualistes pour développer notamment la prévention primaire de la perte d'autonomie avant la cessation d'activité, accompagner le passage en retraite et prendre en compte la question des aidants.

Pour FO, ces pistes de financement appellent de nombreux points de vigilance. Notre organisation n'est pas favorable à une hausse de la CSG qui viendrait pénaliser le pouvoir d'achat des ménages d'actifs et de retraités, y compris les plus modestes, déjà impactés par de nombreux facteurs, dont le chômage partiel et l'absence de revalorisation des pensions.

Concernant les personnes en EHPAD, le sujet du reste à charge et plus exactement du « reste à vivre » demeure très préoccupant⁶. La substitution d'un éventuel ticket modérateur interroge.

Par ailleurs, il convient de porter la plus grande attention à la question des proches aidants.

La reconnaissance d'un véritable statut du proche aidant, qui n'existe pas aujourd'hui, est une revendication de FO.

Il pourrait paraître réducteur de faire financer des actions en leur faveur uniquement par le biais des groupes mutualistes et paritaires.

⁵ Aide personnalisée à l'autonomie.

⁶ Article L. 132-3 du Code de l'action sociale et des familles : « Les ressources de quelque nature qu'elles soient à l'exception des prestations familiales, dont sont bénéficiaires les personnes placées dans un établissement au titre de l'aide aux personnes âgées ou de l'aide aux personnes handicapées, sont affectées au remboursement de leurs frais d'hébergement et d'entretien dans la limite de 90 % ».

D'une manière générale, faire reposer le financement de nombreuses actions sur les groupes paritaires et mutualistes, comme le préconise l'avis de la CNSA, pourrait orienter à la hausse les cotisations de complémentaire santé pour les assurés, ce qui viendrait peser sur le pouvoir d'achat des ménages.

Concernant le financement de la 5^{ème} branche, FO est favorable à une cotisation spécifique pour financer des dépenses liées à la perte d'autonomie. Opposée au transfert de la dette sociale à la CADES décidée par le législateur au printemps dernier, notre organisation estime que cette dernière aurait pu constituer une ressource pour financer la 5^{ème} branche.

Outre la question du financement, FO regrette que l'avis n'ait pas accordé une place plus grande aux métiers du grand âge et de la perte d'autonomie. Tant sur le plan de la revalorisation salariale, que des conditions de travail et de la formation (construction de parcours professionnels), il y a urgence à revaloriser et rendre plus attractifs ces métiers qui constitueront la clé de voûte de notre système.

Enfin, la question de la gouvernance de la 5^{ème} branche mériterait d'être abordée. Pour l'heure, les organisations syndicales n'ont qu'une place très limitée au conseil de la CNSA, alors même qu'elles représentent les assurés sociaux. Il serait donc opportun de réfléchir à des pistes en faveur d'une représentation plus équilibrée.

FO se montrera particulièrement attentive aux pistes d'évolution sur ce sujet.

