



 Le Think Tank

Matières Grises est un Think Tank spécialisé sur les questions liées au vieillissement de la population créé au printemps 2018. Animé par Luc Broussy, Jérôme Guedj et Anna Kuhn-Lafont, il regroupe 16 opérateurs du secteur de l'hébergement aux personnes âgées. Il publie notes et dossiers, organise colloques et brainstomings.



NOTE

CECI EST-IL UN 5^{ÈME} RISQUE ?

par Luc Broussy

Vous connaissez le tableau de Magritte. Il figure clairement une pipe. Sous laquelle apparaît la phrase : « ceci n'est pas une pipe ».

Tout récemment, et contre toute attente, le Ministre de la Santé et des Solidarités, Olivier Véran a relancé le débat vieux de plusieurs décennies du « 5^{ème} risque ». Une formule qui nécessite ici d'être mieux cernée tant elle a été utilisée à tort et à travers au point parfois d'être totalement dévoyée.

En clair, faut-il que sous l'annonce faite récemment d'un 5^{ème} risque, une phrase précise : « ceci n'est pas un 5^{ème} risque » ?



LE 5^{ÈME} RISQUE « CHIMIQUEMENT PUR »

La notion même de « cinquième risque » fait évidemment référence... aux quatre premiers. Pas si simple pourtant. Qu'est qu'un risque social ? C'est « un évènement aléatoire pour un individu dont la réalisation affecte son niveau de vie et sa situation économique, soit parce qu'il entraîne une diminution de ses revenus, soit parce qu'il accroît des dépenses ». Issus des réformes de l'après-Libération, les risques de sécurité sociale sont en réalité assez nombreux (maladie, maternité, accidents du travail, maladies professionnelles, famille, invalidité...) mais ont été regroupés au sein de quatre blocs gérés par trois caisses nationales distinctes (cf. tableau). Quand au « risque chômage », il n'est pas à proprement parler un « risque de sécurité sociale » mais un régime géré par l'Unedic mis en place contractuellement par les partenaires sociaux en 1958.

Mais désormais, dans son acception courante, le 5^{ème} risque désigne le risque « dépendance ». Un risque en effet puisqu'il entraîne bien pour la personne ou son entourage un accroissement de ses dépenses.

Risques	Caisses
Maladie, maternité, invalidité, décès	CNAM
Maladies professionnelles, accidents du travail	
Retraite, veuvage	CNAV
Famille	CNAF

D'ailleurs l'article L. 111-2 du Code de la Sécurité Sociale prévoit explicitement la possibilité de créer un nouveau risque dans les termes suivants : « Des lois pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par le présent code ».

Ainsi, dans l'esprit des promoteurs d'un 5^{ème} risque, et par prolongement des quatre premiers, un « risque de sécurité sociale » comporte deux caractéristiques :

- il est financé par des prélèvements affectés, historiquement par des cotisations salariés et/ou employeurs même si aujourd'hui la financement par la CSG prend une part croissante ;
- Il est géré par les partenaires sociaux comme c'est le cas aujourd'hui au sein des trois Caisses nationales citées plus haut toutes présidées par une organisation syndicale ou patronale. Même si dans les faits, le poids de l'Etat y est devenu prépondérant.

On trouve un tel modèle en Allemagne. En 1995, une assurance dépendance, « Pflegeversicherung », a été créée. Financée par une cotisation sociale employeur/salarié, elle est gérée par les caisses d'assurance maladie. Un risque financé par des cotisations sociales et géré par les partenaires sociaux : est-ce bien cela qu'a en tête Olivier Véran ?

UN 5^{ÈME} RISQUE, UN MODE D'ORGANISATION QUI N'A JAMAIS ÉTÉ SÉRIEUSEMENT ENVISAGÉ JUSQU'ICI

Aussi étonnant que cela puisse paraître, aucun projet de création d'un 5^{ème} risque dépendance n'a jamais été promu par aucun gouvernement. Étonnant parce que la formule est demeurée pourtant omniprésente dans le débat public depuis les années 80 comme une sorte de Graal ultime. Mais l'étude des différents projets et/ou rapports montrent que l'obstacle du 5^{ème} risque a toujours été évité ou contourné.

En 1991, les rapports Boulard et Schopflin proposent une prestation-autonomie co-financée par les départements et la solidarité nationale. Même le rapport Guinchard-Kunstler en 1999 renonce à cette ambition dans les termes suivants : « *de très nombreuses voix s'élèvent pour demander la prise en charge de cette prestation dans le cadre de la Sécurité Sociale aux côtés des risques maladie, accident du travail, retraite et maternité. Un tel choix ne peut être retenu qu'en faisant appel à la Contribution Sociale Généralisée, soit par une augmentation générale uniforme de cette cotisation soit par une augmentation spécifique pour les retraités. En tout état de cause, cette possibilité ne pourra être retenue qu'après l'application des mesures présentées ci-dessous* ». En résumé que dit ce rapport ? Qu'il sera souhaitable un jour de proposer un risque de sécurité sociale. Mais, pour le moment, faisons déjà l'APA... conclut-il.

5^{ÈME} RISQUE, UNE NOTION DÉVOYÉE

Alors que les organisations syndicales vont conserver le 5^{ème} risque en haut de la liste de leur revendication¹, l'idée ne trouve pas preneur dans le champ politique. Paradoxalement, c'est Nicolas Sarkozy qui va la remettre en 2007 sur le devant de la scène.

Dès juin 2007, il déclare : « *Je demanderai à Xavier Bertrand de mettre en place une cinquième branche de la protection sociale pour prendre en charge la dépendance. Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire que nous créerons, à partir de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, et en concertation avec tous les acteurs du secteur, un organisme dont le but sera de préparer notre pays au défi de la dépendance* ». Il réitère en 2010 sur TF1 avec les propos suivants : « *Je créerai une cinquième branche de la sécurité sociale pour consacrer suffisamment de moyens à la perte d'autonomie* ». On le sait : cette promesse, répétée d'année en année depuis 2007, sera finalement abandonnée par François Fillon à l'été 2011. Mais la « 5^{ème} branche » de Nicolas Sarkozy correspondait-elle au scénario « chimiquement pur » décrit plus haut ? Non évidemment. En rien. Il ne s'agissait ni de créer une caisse spécifique, ni de créer un prélèvement obligatoire supplémentaire. Mieux : le scénario envisagé dans le rapport Rosso-Debord (2010) prévoyait la création d'une assurance privée obligatoire ; quant au Gouvernement, il avait esquissé une réforme permettant au-delà d'un certain niveau de revenus d'avoir recours aux assurances privées.

Autant dire qu'à partir de cette période, le terme même de « 5^{ème} risque » a été tellement galvaudé qu'il convient désormais de le considérer avec la plus grande prudence. Même aujourd'hui.

1. Pour la CGT, la prise en charge de la perte d'autonomie doit être du ressort de la solidarité nationale liée aux cotisations sociales et assurée par la Sécurité sociale en intégrant « le droit à l'autonomie » dans sa branche maladie. La CGT affirme la nécessité de renforcer l'universalité de l'assurance maladie et non de créer une 5^{ème} branche.

LA CONFIGURATION DU 5^{ÈME} RISQUE IMAGINÉ PAR OLIVIER VÉRAN

A la surprise générale, Olivier Véran au lieu de se contenter d'accélérer la préparation de la loi Grand « Âge et Autonomie » en cours de préparation depuis deux ans, a bousculé les événements en annonçant en mai la création d'une 5^{ème} branche et en déposant le 28 mai en Conseil des Ministres deux projets de loi, l'un simple, l'autre dit « organique ». L'article 2 du projet de loi organique relative à la dette sociale relève de la cosmétique. Il s'agit ici de faire voter chaque année au Parlement dans le cadre du PLFSS une enveloppe « dépendance ». Il n'y aurait plus comme aujourd'hui un « Ondam médico-social », sorte de sous-enveloppe de l'Assurance Maladie mais bien un compte « perte d'autonomie » qui serait voté en tant que tel et dont on pourrait plus clairement suivre l'évolution d'une année sur l'autre.

L'article 3 du projet de loi sur la dette sociale décide, lui, d'affecter 0,15 point de CSG au financement de la dépendance, ce qui correspond aujourd'hui à une somme de 2,3 milliards d'euros. Une somme qui vient d'une part de la CSG qui jusqu'ici alimentait la CADES.

Enfin, l'article 4 du Projet de loi indique « qu'au plus tard le 30 septembre 2020 », le Gouvernement remettra au Parlement « un rapport sur les conditions de création d'un nouveau risque ou une nouvelle branche de sécurité sociale relatifs à la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ». Il précise ensuite qu'il conviendra dans le prochain PLFSS d'isoler les recettes et dépenses propres à la dépendance « dans le respect » est-il toutefois précisé « de l'intervention (...) des conseils départementaux et des communes, dont la libre administration a vocation à être garantie ».

La création d'un « compte dépendance » au sein du PLFSS, l'affectation de 0,15 point de CSG à ce compte dépendance, la remise d'ici le 30 septembre d'un rapport au Parlement proposant un scénario de « 5^{ème} risque » : voilà les trois principales innovations portées par ces deux projets de loi adoptés au Conseil des Ministres et qui devraient être votés par le Parlement avant la fin de l'été.

UN PROJET QUI POSE ENCORE DE NOMBREUSES QUESTIONS

Sur la base des quelques informations contenues dans les deux projets de loi adoptés en Conseil des Ministres, plusieurs questions se posent.

Question n°1 – Le mode de gouvernance sera-t-il réformé ?

A aucun moment n'est évoqué un changement de gestionnaire du risque dépendance. Il est même clairement indiqué dans le projet de loi à ce stade que le 0,15 point de CSG sera bien affecté à la CNSA.

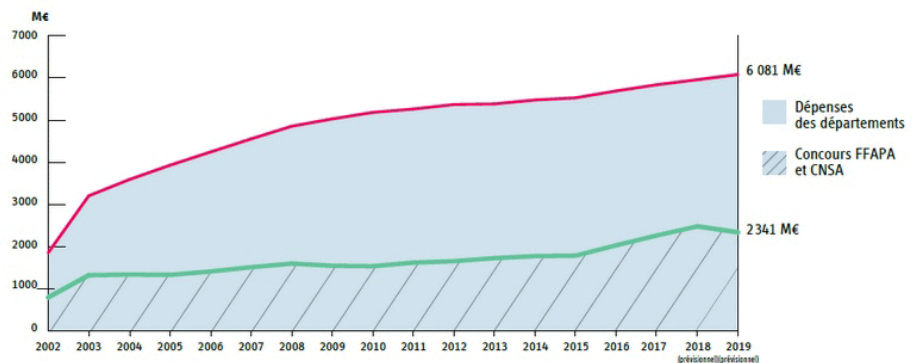
Un 5^{ème} risque « chimiquement pur » aurait pu conduire à créer une Caisse ex nihilo géré par les partenaires sociaux. Voire à confier la gestion de ce risque comme en Allemagne à l'Assurance Maladie voire même comme cela a pu être envisagé parfois à la CNAV comme

complément du risque Retraites. Aucun signe ici d'une telle évolution : si 5^{ème} risque il y a, il sera géré à l'évidence par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie quitte à réformer à la marge la composition de son Conseil.

Question n°2 – Vers le financement d'un 5^{ème} risque ?

La France a cette particularité, partagée avec beaucoup d'autres pays européens, d'avoir une prise en charge financière du grand âge composée d'un part de solidarité nationale et de financement local. En clair : un partage entre protection sociale et aide (et ou action) sociale.

Ici, il ne semble pas dans la volonté du législateur d'en finir avec ce système mixte. Pour cela, il faudrait soit récupérer via la DGF les 6 milliards d'APA financés par les Départements. Soit lever un prélèvement obligatoire de 6 milliards d'euros uniquement pour compenser le manque à gagner des départements. C'est pour ce motif que jamais un Gouvernement ne s'est engagé sérieusement à créer un risque de sécurité sociale prenant en charge autant les soins que l'accompagnement. Et pour cause : 72% des dépenses d'APA en 2019 étaient financées par les Départements.



Le 0,15 point de CSG ne vient rien changer à cet équilibre. Ces 2,3 milliards seront affectés à la CNSA pour financer la médicalisation des Ehpad et des Ssiad. C'est une somme importante évidemment. Mais qui s'apparente plus à une forte hausse de l'ONDAM qu'à un « 5^{ème} risque ».

Question n°3 – Quand commencent les lendemains qui chantent ?

Au-delà du « combien » se pose la question du « quand ». Or, le projet de loi est de ce point de vue assez étonnant. Il semble acter l'urgence de la situation puisque le Projet de loi a été annoncé puis adopté en conseil des ministres en l'espace de 15 jours. Mais tout aussitôt il annonce que la recette nouvelle – le 0,15 point de CSG – ne serait disponible... qu'en 2024.

Evidemment les organisations professionnelles comme les parlementaires vont faire pression pour que ces 2,3 milliards soient affectés à la CNSA dès 2021. Mais quand bien même serait-ce le cas se posera

aussitôt une autre question : cette somme est-elle suffisante pour affronter le défi démographique qui se pose à la France entre 2020 et 2030 ? Non évidemment. Raison pour laquelle la CFDT notamment a demandé que ce 0,15 point de CSG soit inscrit dans la trajectoire pluriannuelle de nos finances publiques.

En bref : oui à un 0,15 point de CSG de suite et pas en 2024. Mais non à un apport qui serait une sorte de solde de tout compte quand Dominique Libault, lui, estimait le coût d'une réforme à au moins 6 milliards d'euros d'ici 2024 et où le chef de l'Etat lui-même dans son discours du 13 juin 2018 évoquait le chiffre de 9 à 10 milliards pour faire une réforme conséquente.

Question n°4 – Un 5ème risque concentré sur l'offre et non sur la demande

Car soyons clair également sur ce point : dans l'esprit de nos concitoyens la création d'un « 5ème risque » a toujours été vue comme un moyen de solvabiliser les personnes âgées et leurs familles, comme un moyen de diminuer sensiblement ce qu'on appelle le « reste à charge ».

Mais ce n'est clairement pas de cela dont il s'agit avec... 2,3 milliards d'euros. Aucune Prestation Autonomie digne de ce nom ne peut être envisagée à moins de 5 ou 6 milliards d'ici 2030. Et bien plus ensuite quand la courbe des plus de 85 ans se mettra à exploser.

En revanche, avec 2,3 milliards d'€, il est possible d'améliorer sensiblement l'offre. Il est possible d'augmenter les crédits de médicalisation, de financer des hausses sensibles de ratios de personnel soignant, d'augmenter les revenus de ces derniers, d'ouvrir de nouveau le droit d'option vers le tarif global pour que les Ehpad aient des médecins salariés. Et il sera possible également avec une telle somme de consommer plusieurs centaines de millions d'euros de crédits d'investissements puisque la non-consommation totale des crédits de médicalisation dans les premières années permettra de constituer des réserves comme au temps des premières années de la CNSA et de la Contribution de Solidarité pour l'Autonomie (CSA).

Mais avec un prélèvement de 2,3 Mds€, impossible en revanche de financer une aide solvabilisant de manière significative la demande.

Dans l'esprit du grand public, le 5ème risque a toujours été associé à l'idée d'une couverture du risque dépendance et une diminution drastique du reste à charge. A ce stade, dans ce projet, il n'en est rien.

Question n°5 – Réforme du grand âge ou mélange handicap-dépendance ?

Là encore, l'ambiguïté a toujours existé. Certes, le 5ème risque a toujours été évoqué, dès les années 80, pour régler la question du vieillissement et du grand âge. Et encore entre 2007 et 2011, le projet de Nicolas Sarkozy ne concernait que les personnes âgées.

Mais parallèlement, d'autres éléments militaient pour un risque « perte d'autonomie » à commencer par la création de la CNSA en 2005 ou bien l'instauration de la Contribution de Solidarité pour l'Autonomie (CSA) dont, faut-il le rappeler, le produit a été réparti entre les personnes âgées (1,45 Md€) et les personnes handicapées (0,96 Md€).

Cette ambiguïté demeure dans l'actuel projet. L'exposé des motifs de l'article 3 commence ainsi : « la crise sanitaire a mis particulièrement en lumière les limites de notre système de prise en charge des personnes âgées ». Et de fait cette fois, le produit de la CSG semble devoir être, contrairement à ce qu'il s'est passé au lendemain de la canicule de 2003, entièrement affecté aux personnes âgées.

Mais aussitôt l'exposé des motifs de l'article 4 précise : « Au plus tard le 30 septembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions de création d'un nouveau risque ou une nouvelle branche de sécurité sociale relatifs à la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ».

Ainsi, si la recette nouvelle ira entièrement aux personnes âgées, la nouvelle « branche » envisagée ne sera pas une branche « risque dépendance » au sens du grand âge mais une branche « autonomie » regroupant handicap et dépendance.

En conclusion de cette note, peut-être convient-il de dissocier les temporalités. Deux éléments sont essentiels à court terme :

- ✓ Mobiliser le 0,15 point de CSG dès 2021 et non pour 2024 comme le projet de loi l'envisage aujourd'hui. Cette responsabilité incombe désormais aux parlementaires qui auront à examiner ce projet de loi dans les semaines qui viennent.
- ✓ Définir une trajectoire 2020-2030 afin que l'effort louable qui vient d'être réalisé n'apparaisse pas comme un solde de tout compte de la crise sanitaire.

À court terme, il convient de saluer le volontarisme d'Olivier Véran. En ressortant le terme de 5ème branche, il redessine une ambition. C'est à coup sûr un point positif.

À moyen terme, il convient de réfléchir sans se payer de mot. Se payer de mot, c'est utiliser le slogan de 5ème branche comme si à elle seule cette formule valait ambition. Mais une branche qui ne se traduirait que par un apport de 2,3 milliards d'euros, une branche qui n'apporterait aucun progrès dans la solvabilisation des familles, une branche qui mêlerait allègrement handicap et dépendance en mélangeant les défis ne serait pas une branche mais tout au plus un arbre qui aurait du mal à cacher la forêt des déceptions.



A propos du Think Tank Matières Grises

Créé au printemps 2018, le Think Tank Matières Grises réunit les principaux acteurs de la filière d'accueil et de prise en charge de la personne âgée afin de réfléchir ensemble et être force de proposition sur les grands sujets liés au vieillissement. Initié par Luc Broussy, Jérôme Guedj, Edouard de Hennezel et Anna Kuhn-Lafont, ce Think Tank est composé de 16 groupes opérateurs du secteur du Grand Âge qui ont fait le choix d'y adhérer :

- ACPPA
- Adef Résidences
- Arpavie
- Colisée
- Domidep
- Domitys
- DomusVi
- Emera
- Fondation Partage & Vie
- Korian
- Maisons de Famille
- Montana
- Orpéa
- Senioriales
- Steva
- SOS Seniors

Les écrits produits par le Think Tank ne les engagent pas individuellement.