

La dépendance, « cinquième

La perte d'autonomie que subissent handicapés et personnes âgées pourrait faire l'objet d'un nouveau champ de protection sociale. La mise en œuvre du dispositif n'est pas sans poser problème...

Gislhaine RIVET, responsable du groupe de travail « Santé, bioéthique » de la LDH

« **O**n reconnaît le degré d'une civilisation d'une société à la place qu'elle accorde à ses personnes âgées. » (Simone de Beauvoir).

L'empreinte du temps érode le corps humain et l'expose à la perte d'une partie de son autonomie. D'autres, dès le début de leur vie ou au cours de leur existence, sont soumis à une altération de leur capacité d'agir. La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, adoptée le 26 août 1789 et intégrée dans le bloc de constitutionnalité en 1971, ainsi que le préambule de la Constitution de 1946, prônent la reconnaissance de la protection sociale. Ils sont les socles matriciels sur lesquels reposent les principes d'égalité et de fraternité.

Dans le droit fil de ces principes, la Sécurité sociale, mise en place en 1945, reste actuellement la clé de voûte du dispositif de protection sociale ⁽¹⁾. Fille de la mutualité, l'ambition de ses pères était d'apporter un revenu de subsistance à la population. Elle se composera de quatre branches (maladie, accidents du travail, vieillesse et famille), afin de répondre aux besoins de la population du moment. La protection des personnes handicapées n'est pas encore concernée. C'est en 1975 que se crée « l'allocation pour l'emploi d'une tierce personne » (ACTP), financée par les départements ⁽²⁾ (modifiée en 2006 par une « prestation compensation du handicap », PCH). Cette allocation a permis d'assurer aides et soins dans la

(1) La protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective qui permet aux individus de faire face aux conséquences financières des risques sociaux. Il s'agit de situations financières susceptibles de compromettre la sécurité économique de l'individu ou de sa famille, en provenance d'une baisse de ses ressources ou d'une hausse de ses dépenses.

(2) L'allocation compensatrice pour tierce personne sera allouée majoritairement aux personnes âgées. En effet, en 1996, sur 203 095 personnes qui bénéficient de l'aide, 70 % sont des personnes âgées dépendantes.

(3) 61 % des bénéficiaires vivent à domicile et 39 % en établissements, dont 45 % en GIR 4 (niveau de classement permettant d'évaluer le degré de perte d'autonomie d'une personne).

(4) Données 2008-2009, Drees.

(5) La notion de risque peut se traduire par un événement dont l'arrivée aléatoire est susceptible de causer un dommage aux personnes (ou aux biens); quant à la notion de branche, chaque régime de la Sécurité sociale est organisé en branche autonome avec une caisse nationale. Une branche peut gérer plusieurs risques.

(6) L'assiette de prélèvement correspond au périmètre des ressources.

(7) En 2009, le PIB était d'un montant de 1920 milliards d'euros.

vie quotidienne des personnes handicapées. Mais, du fait du nombre croissant de personnes âgées, ces dépenses n'ont cessé d'augmenter.

L'idée a donc été de « sortir » les personnes âgées dépendantes du champ du handicap : c'est la loi sur la « prestation spécifique dépendance » (PDS) de 1997, puis sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) de 2002, qui concernent les personnes dépendantes de plus de 60 ans.

La fragmentation des dispositifs et des financeurs opacifient largement le système. La montée en charge du nombre de dossiers déposés, soit respectivement 1 117 000 ⁽³⁾ pour l'APA, 71 700 en faveur de la PCH et 99 600 pour l'ACTP, fragilise les dispositifs. Au total le nombre de personnes ayant bénéficié d'un paiement au titre de l'ACTP ou de la PCH s'élevait à 171 300, soit une progression de 12 % depuis fin juin 2008. Les dépenses mensuelles moyennes sont de l'ordre de 980 euros mensuel pour la PCH. Dans le cadre de l'APA ⁽⁴⁾, elles s'élèvent à 461 euros.

Un dispositif complexe et fragmenté

Si le handicap et la dépendance ont longtemps été cloisonnés, la loi du 11 février 2005 ouvre une brèche en adoptant une définition commune et en supprimant la barrière de l'âge. En effet, le législateur a émis un principe de portée générale, celui du « droit à compensation », qui s'applique « quels que soient l'origine du han-

dicap, l'âge et le mode de vie » des personnes.

Ce changement peut être considéré comme une avancée. Pour autant, la montée en charge du nombre des bénéficiaires, sans compensation de ressources complémentaires, deviendra rapidement un frein au principe énoncé. Dans le cadre des personnes âgées dépendantes, les problématiques peuvent comprendre des contours différenciés mais le débat de fond reste identique. Que les bénéficiaires soient à domicile ou dans les établissements dédiés à cet effet, leur nombre remet en cause le fonctionnement du système. Il pose la question de la pérennité des établissements spécialisés au regard du montant de l'allocation des budgets de fonctionnement ou d'investissement. Pour les structures qui seront maintenues en activité, les interrogations portent sur des moyens matériels et humains qui seront autorisés, élément essentiel pour dispenser un accompagnement de qualité. Par ailleurs, si certaines thèses évoquent le maintien à domicile comme une solution alternative, ce mode d'accompagnement prend, en règle générale, appui sur un maillage organisé (famille). L'entourage assure ainsi un relais entre les intervenants extérieurs et la personne âgée dépendante ou porteuse d'un handicap. En conséquence, ce mode d'accompagnement nécessite deux conditions essentielles, la première de disposer d'un lieu d'hébergement qui présente

risque »

un certain niveau de confort; la seconde de pouvoir compter sur la présence de l'entourage dans l'environnement de la personne. Pour ce faire, il est impératif d'apporter une aide substantielle à ceux qui sont porteurs d'un handicap, mais aussi de donner les moyens nécessaires à ceux qui œuvrent chaque jour auprès de leurs semblables, et qui les accompagnent dans les gestes les plus élémentaires de leur vie. Pour remettre l'humain au cœur de la société contemporaine et maintenir la notion de dignité, y compris dans les moments les plus ultimes où une histoire prend fin... Comme le souligne si justement Elie Wiesel: « *Toute assistance offerte à une personne âgée, l'aider à vivre, éviter le désespoir, n'offre pas de perspective de récompense. Aider une telle personne est donc un acte de grâce, un acte totalement altruïste et purement humain.* »

Inégalités dans les prises en charge, inégalités dans les financements des différents dispositifs... Ne faut-il pas se diriger vers d'autres solutions et admettre en l'occurrence que la compensation d'un handicap ou le maintien de l'autonomie est lié à un même risque social ⁽⁵⁾, un « cinquième risque », qui doit être considéré comme tel?

Vers un droit universel à compensation

Si plusieurs hypothèses font débat, la plus objective reste en effet l'émergence d'une nouvelle branche de l'assurance maladie, adossée aux quatre premières. Cette cinquième branche aurait pour mission de regrouper en son sein l'ensemble des handicaps, sous toutes leurs déclinaisons. Oser cette métamorphose, c'est donner demain à la Sécurité sociale les moyens de s'adapter et d'évoluer au gré des besoins de la société. De

© V. VERCHEVAL



Il est impératif d'apporter une aide substantielle à ceux qui sont porteurs d'un handicap, mais aussi de donner les moyens nécessaires aux personnes qui œuvrent chaque jour auprès de leurs semblables.

**La cinquième
branche
de l'assurance
maladie aurait
pour mission
de regrouper
en son sein
l'ensemble des
handicaps, sous
toutes leurs
déclinaisons.
Oser cette
métamorphose,
c'est donner
demain à la
Sécurité sociale
les moyens
de s'adapter
et d'évoluer
au gré des besoins
de la société.**

par sa structure et au travers de ce concept, la Sécurité sociale serait le garant de la solidarité nationale, à l'instar de l'Allemagne qui a instauré, depuis 1995, une assurance dépendance intégrée à son système de santé. Son application, en France, serait l'expression même de la mise en place d'un droit universel, au profit de chaque homme, afin qu'il puisse bénéficier d'actes de soin personnalisés.

Ce principe, longtemps débattu, n'a jamais été mis en application. Il s'inscrit dans les principes fondateurs de la République et assure le maintien de cette volonté du vivre ensemble dans le cadre d'une solidarité intergénérationnelle. Au-delà des aspects financiers qu'induit cette démarche, c'est la reconnaissance de l'autre avec sa différence, sa singularité.

Toutefois, afin que cette cinquième branche ne soit pas une simple déclaration d'intention, il est primordial de porter une extrême vigilance sur la façon dont elle sera abondée, tant en ce qui concerne l'assiette ⁽⁶⁾ que le taux de prélèvement. En effet, la solvabilité des actions et des mesures qui seront mises en place doivent s'inscrire de façon pérenne. Sans préjuger de l'ensemble des dispositions de ce nouveau concept, plusieurs recommandations peuvent être soulignées.

En particulier, les principes fondamentaux de la Sécurité sociale

doivent être maintenus, notamment celui de l'universalité. Si un système assurantiel peut venir en complément, il sera opportun de prévoir, dans les prestations, des minimums garantis opérants pour les personnes les plus démunies. Un regard sera porté sur le contenu du panier de biens et services, élément déterminant pour maintenir le lien social. Le dispositif doit prendre en compte l'augmentation du nombre de bénéficiaires et les moyens financiers correspondants. Si, actuellement, la dépendance peut être globalement évaluée à 22 milliards d'euros, soit 1,1% du PIB ⁽⁷⁾, un effort annuel supplémentaire d'environ 0,3 point du PIB en 2015 et 0,5 point de PIB en 2025 reste à prévoir.

N'en déplaise à ses détracteurs, la cinquième branche de l'assurance maladie, projet ni utopique ni rétrograde, reste une démarche prometteuse pour l'ensemble des bénéficiaires, des professionnels et des aidants. Elle s'inscrit contre toute dérive de marchandisation du handicap, sous toutes ses formes et dans toutes ses déclinaisons. Elle porte en elle les germes du changement, pour une humanité en mouvement, comme l'exprime Antoine de Saint-Exupéry dans *Vol de nuit*: « *Dans la vie il n'y a pas de solution. Il y a des forces en marche, il faut les créer, et les solutions suivent.* » ●