



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

INSP
Institut national
du service public

ÉPREUVES D'ACCÈS AU CYCLE PRÉPARATOIRE AU CONCOURS INTERNE D'ENTRÉE A L'INSP

Mardi 29 mars 2022

(matin)

PREMIERE ÉPREUVE

Rédaction, en quatre heures, d'une note de synthèse sur un dossier (coefficient 2).

SUJET

A partir des seuls documents joints, vous rédigerez une note de synthèse
de 4 à 6 pages maximum sur

« Les pouvoirs publics face à l'allongement de la vie ».

N°	Intitulé	Pages
1	« Dynamiques, enjeux démographiques et socioéconomiques du vieillissement dans les pays à longévité élevée », Carole Bonnet, Emmanuelle Cambois et Roméo Fontaine, <i>Population</i> (revue publiée par l'Institut national d'études démographiques), 2021 - www.ined.fr - Extraits.	1 et 2
2	« 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », Élisabeth Algava et Nathalie Blanpain, <i>Insee Première</i> , n°1881, novembre 2021. www.insee.fr - Extraits.	3 et 4
3	« Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ? », <i>Communiqué de presse présentant la note d'analyse de Pierre-Yves Cusset, Hippolyte d'Albis, Jacques Pelletan</i> , www.strategie.gouv.fr, décembre 2021 – Extraits.	5 et 6
4	« Les entreprises qui se séparent de leurs seniors, une spécificité française », Anne Rodier, <i>Le Monde</i> , 21 mars 2021 – Extraits.	7 et 8
5	« Les fins de carrière : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité », <i>Référé de la Cour des comptes adressé par le Premier président, M. Didier Migaud, au Premier ministre, M. Édouard Philippe</i> , 23 juillet 2019. www.ccomptes.fr - Extraits.	9 et 10
6	« Les seniors et le travail », Hervé Sauzay, <i>Cahiers Français</i> , n°424, novembre-décembre 2021 - Extraits.	11 et 12
7	« Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », Sophie Bellon, Olivier Meriaux, Jean-Manuel Soussan, <i>Rapport remis au Premier ministre par la Mission sur le maintien en emploi des seniors</i> , 14 janvier 2020 - travail-emploi.gouv.fr - Extraits.	13 et 14
8	« Les grands défis économiques », Chapitre III – Changement démographique : vieillissement, santé et immigration, <i>Rapport de la Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole</i> , juin 2021 – www.strategie.gouv.fr - Extraits.	15 à 17
9	« Allocation autonomie, maintien à domicile, 5 ^{ème} risque : quelle politique pour la dépendance ? », Extraits du site www.vie-publique.fr en date du 18 février 2022.	18 à 20
10	« Comment relever le défi de la dépendance des personnes âgées ? », Marie-Cécile Renault, <i>Le Figaro</i> , 29 novembre 2021 – Extraits.	21 à 23
11	« Malgré les aléas, la CNSA trace sa feuille de route », <i>Le Quotidien du médecin</i> , 5 février 2021 – Extraits.	24 et 25
12	« Concertation Grand âge et autonomie », <i>Rapport remis par Dominique Libault à Madame la Ministre des Solidarités et de la Santé le 28 mars 2019</i> , solidarites-sante.gouv.fr – Extraits.	26 à 28
13	« Les groupes privés ont, en partie, pris leur place dans le secteur des Ehpad par manque d'argent public », Claude Evin, <i>Le Monde</i> , 9 février 2022 - Extraits.	29 et 30
14	Rapport d'information n°536 au nom de la commission des affaires sociales sur l'enquête de la Cour des comptes sur la prise en charge médicale des personnes âgées en Ehpad, Bernard Bonne et Michelle Meunier, sénateur et sénatrice, 23 février 2022, www.senat.fr – Extraits.	31 à 33
15	« Pour une prise en compte de la longévité des personnes dans les politiques sociales », Sophie Rozez, <i>Droit, Santé et Société</i> , 2021, Volume 1, n°64 – Extraits.	34 à 36

Glossaire

ADMR	Aide à Domicile en Milieu Rural
AGIRC-ARRCO	Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres- Association des Régimes de Retraite Complémentaire
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APA	Allocation Personnalisée d'Autonomie
ARS	Agence Régionale de Santé
(Loi) ASV	(Loi) d'Adaptation de la Société au Vieillessement
CASA	Contribution Additionnelle de Solidarité pour l'Autonomie
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CNAV	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
CNSA	Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie
CRDS	Contribution à la Réduction de la Dette Sociale
CSG	Contribution Sociale Généralisée
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques des ministères sanitaires et sociaux
DRH	Direction ou Directeur des Ressources Humaines
EHPAD	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes
FNAAFP/CSF	Fédération Nationale des Associations de l'Aide Familiale Populaire/Confédération Syndicale des Familles
HAS	Haute Autorité de Santé
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LREM	La République En Marche
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PIB	Produit Intérieur Brut
RH	Ressources humaines
UNA	Union Nationale de l'Aide, des Soins et des Services aux Domiciles

« Dynamiques, enjeux démographiques et socioéconomiques du vieillissement dans les pays à longévité élevée », Carole Bonnet, Emmanuelle Cambois et Roméo Fontaine, *Population* (revue publiée par l'Institut national d'études démographiques), 2021. - Extraits.

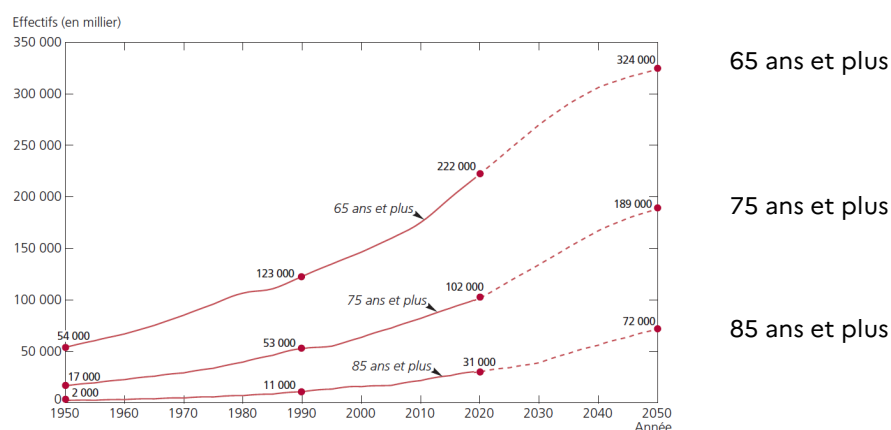
<https://www.ined.fr/fichier/rte/General/Publications/Population/2021/population-2/chronique-veillissement-13-09.pdf>

En 1944, Alfred Sauvy décrivait la population française comme la plus vieille population du monde. Elle comptait 52 personnes âgées de plus de 60 ans (les « vieillards ») pour 100 personnes de moins de 20 ans (les « enfants »), alors que cette proportion était de 15 pour 100 en 1790. Sauvy expliquait encore en 1954 [...] que la dynamique du vieillissement, à l'époque plus marquée en France qu'ailleurs, résultait de la baisse de la fécondité qui induisait une proportion croissante des plus âgés. C'est cet accroissement de la part des plus âgés dans la population qui est qualifié de vieillissement. Suite au constat posé par Sauvy au début des années 1950, en France comme dans de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Nord, le vieillissement de la population s'est renforcé par l'allongement de l'espérance de vie qui en est devenu le facteur principal. Ces pays ont bénéficié d'une baisse rapide et importante de la mortalité liée à des progrès en matière de soins, de salubrité, de prévention et de protection sociale. En ce début du XXI^{ème} siècle, les générations atteignent en très grande majorité le « troisième âge » (90 % de survie à 60 ans en France) ; un troisième âge qui se prolonge jusqu'à de très grands âges. Le passage des 60 ans par les générations nombreuses du baby-boom conduit à un vieillissement démographique spectaculaire. Dans les premières décennies du XXI^{ème} siècle, ces pays ont connu davantage « d'entrées » dans les grands âges que de « sorties ». [...] Si l'on se réfère à la terminologie de Sauvy, la population française compte désormais plus de « vieillards » que d'« enfants », avec un ratio de 110 pour 100 en 2020 (soit respectivement 17,8 millions vs 16,2 millions). [...]

Une augmentation très rapide des effectifs de personnes âgées

Sur l'ensemble des 40 pays de notre échantillon ⁽¹⁾, les personnes âgées de 65 ans et plus sont près de 4 fois plus nombreuses en 2020 qu'en 1950, leur effectif étant passé de 54 millions à 222 millions ; les personnes âgées de 85 ans et plus sont quant à elles près de 15 fois plus nombreuses, passant de 2 millions à près de 31 millions. Cette « croissance grise », que certains qualifient de géronto-croissance, devrait se poursuivre d'ici 2050 à un rythme encore plus soutenu. Selon le scénario central de projection des Nations Unies, les 40 pays de l'échantillon compteraient en 2050 près de 324 millions de personnes âgées de 65 ans et plus et près de 72 millions de personnes âgées de 85 ans et plus. [...]

Évolution du nombre de personnes de 65 ans et plus, 75 ans et plus et 85 ans et plus de 1950 à 2050 dans 40 pays à longévité élevée



Note : À partir de 2020, les projections se basent sur le scénario médian des Nations unies (en pointillé sur le graphique).

Source : Calculs des auteures à partir de Nations unies (2019b).

Une proportion croissante des 65 ans et plus, mais des dynamiques nationales très variables

L'accroissement du nombre absolu de personnes âgées ne permet pas à lui seul de caractériser une population vieillissante. C'est l'accroissement relatif des plus âgées dans la population totale qui détermine le rythme de vieillissement d'une population.

Les statistiques les plus couramment diffusées au niveau international retiennent généralement le seuil de 65 ans pour situer les pays les uns par rapport aux autres et suivre leur évolution. Dans les 40 pays de l'échantillon, la part des 65 ans et plus qui n'était que de 8,0 % en 1950 est estimée à 19,7 % en 2020 ; elle atteindrait 27,9 % de la population en 2050 d'après les projections des Nations unies, soit plus d'un individu sur quatre. Pour autant, si tous les pays développés connaissent sur la période 1950-2050 une nette augmentation de cette proportion, les dynamiques sont variables d'un pays à l'autre. Les pays asiatiques de l'échantillon (République de Corée, Hong Kong, Japon, Singapour) sont caractérisés par un vieillissement très rapide sur la période : ils étaient les plus jeunes de l'échantillon en 1950, ils seront, avec les pays d'Europe du Sud, les plus vieux en 2050. [...]

Évolution de la structure par âge

L'évolution des pyramides des âges permet de voir la part croissante représentée par la partie supérieure, et les histoires singulières des pays au fil de leurs générations « pleines » (boom des naissances) ou « creuses ». Sur l'ensemble des 40 pays, de 1950 à 2020 puis de 2020 à 2050, la base se rétrécit (vieillissement par le bas de la pyramide) et la partie supérieure se gonfle (vieillissement par le haut de la pyramide), on passe progressivement d'une forme pyramidale à une sorte de cheminée. [...]

Le contraste [est] saisissant entre, d'une part, la France qui était en 1950 le plus vieux des pays (11,4 % de sa population était âgée de 65 ans et plus) et, d'autre part la République de Corée qui, avec Hong Kong et Singapour, n'en était alors qu'à moins de 3 %. D'après les Nations unies, la République de Corée verra sa population vieillir à un rythme accéléré, pour devenir et de loin la plus âgée en 2050 (38,1 %). À cette date, la France devrait être dans une position intermédiaire (27,8 %) [...]

Comme évoqué précédemment, l'accroissement significatif, mais différent d'un pays à l'autre, du nombre absolu et relatif de personnes âgées est à relier aux évolutions propres à chaque pays de la natalité, de la mortalité et, mais souvent dans une moindre mesure, des flux migratoires. [...] Les effets des dynamiques démographiques sont complexes à démêler du fait des interactions entre ces trois facteurs et de l'évolution de ces interactions avec le temps : dans un premier temps, un pic de naissances contribue à rajeunir la population puis, dans un deuxième temps, à la vieillir quand ces générations nombreuses atteignent les grands âges. L'entrée d'une génération nombreuse dans la population âgée fait par ailleurs d'abord rajeunir cette population, pour plus tard donner lieu à un « vieillissement dans le vieillissement ». L'anticipation de ces effets en « vagues » de pics et creux (bruts et relatifs) d'effectifs de personnes (très) âgées est indispensable pour planifier les besoins et équilibrer les systèmes (marché du travail, retraite, santé, soutien à l'autonomie). [...]

⁽¹⁾ Note du jury : Les 40 pays étudiés sont les 27 États membres de l'Union européenne auxquels il faut ajouter 4 pays européens hors Union européenne (Islande, Norvège, Royaume-Uni, Suisse), le Canada, les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Israël, Hong Kong, le Japon, la République de Corée et Singapour.

« 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », Élisabeth Algava et Nathalie Blanpain, *Insee Première*, n°1881, novembre 2021. - Extraits.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5893969>

Si les tendances démographiques récentes se prolongeaient, la population de la France augmenterait jusqu'en 2044 pour atteindre 69,3 millions d'habitants. Elle diminuerait ensuite, pour s'établir à 68,1 millions d'habitants en 2070, soit 700 000 de plus qu'en 2021. D'ici à 2070, la pyramide des âges serait largement modifiée. [...]

D'ici 2070 : +5,7 millions de 75 ans ou plus, -5,0 millions de moins de 60 ans

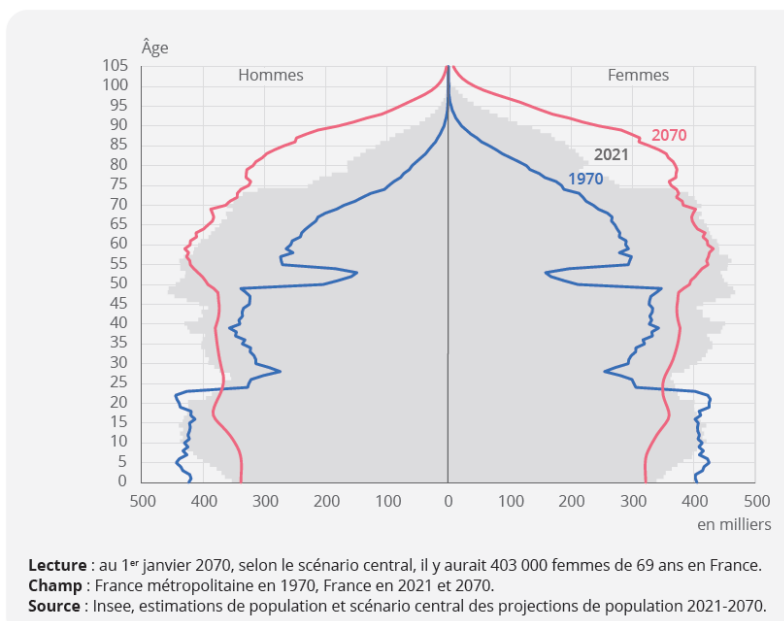
Selon le scénario central ⁽¹⁾, le nombre d'habitants en 2070 serait assez proche de celui de 2021 (68,1 millions contre 67,4 millions), mais la structure par âge serait très différente. Le nombre d'habitants de 75 ans ou plus devrait croître de 5,7 millions sur cette période, tandis que celui des moins de 60 ans diminuerait de presque autant (- 5,0 millions). Quant au nombre de personnes de 60 à 74 ans, il resterait stable. La France devrait donc vieillir parce que le nombre de personnes âgées augmenterait, mais aussi parce que le nombre d'enfants et d'adultes de moins de 60 ans diminuerait.

L'élargissement du sommet de la pyramide des âges s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, avec la hausse de l'espérance de vie qui a déjà eu lieu, même si l'espérance de vie ne progressait plus, il y aurait en 2070 davantage de personnes âgées. Ensuite, la hausse de l'espérance de vie à venir, si les tendances se prolongeaient, entrainerait également une hausse du nombre de personnes atteignant un âge avancé. Enfin, les personnes de 75 ans ou plus en 2070, nées en 1995 ou avant, font presque toutes partie de générations plus nombreuses que celles de ces mêmes âges en 2021 (nées avant 1946 et donc avant le *baby-boom*). Le nombre de personnes de 60 à 74 ans serait quant à lui similaire en 2021 et en 2070, car la hausse de l'espérance de vie compenserait la moindre taille de ces générations. Enfin, le rétrécissement du milieu et de la base de la pyramide s'expliquerait par le remplacement des dernières générations du *baby-boom* nées avant 1975 et âgées de 46 à 59 ans au 1^{er} janvier 2021 par les générations moins nombreuses nées dans les années 2010. De plus, les générations nées à partir de 2021, qui auront moins de 49 ans en 2070, seraient moins nombreuses car dans le scénario central, l'indice conjoncturel de fécondité est égal à 1,8 enfant par femme, inférieur le plus souvent à son niveau passé.

La pyramide des âges de 2070 devrait par ailleurs être plus équilibrée entre hommes et femmes : 50,8 % de femmes, contre 51,7 % en 2021. Ce rééquilibrage s'effectuerait surtout aux âges de forte mortalité. Ainsi, la part des femmes parmi les 85 ans ou plus passerait de 68 % à 59 %. De même, la part de femmes parmi les centenaires diminuerait de 84 % à 71 %. En effet, dans les hypothèses retenues, les écarts d'espérance de vie entre femmes et hommes continueraient de se réduire comme ils l'ont fait entre 2010 et 2019, puisque les femmes ont gagné 0,9 an d'espérance de vie et les hommes 1,7 an.

⁽¹⁾ **Note du jury** : L'Insee réalise des projections de population en utilisant une méthode qui consiste à projeter séparément les évolutions de la fécondité, de la mortalité et du solde migratoire avant de considérer l'évolution de la population qui en résulte. L'hypothèse centrale est celle d'une stabilisation de l'indicateur de fécondité à 1,80 enfant par femme en 2022 et d'un âge moyen à la maternité qui continuerait d'augmenter jusqu'à 33 ans avant de se stabiliser en 2052. L'hypothèse centrale de mortalité est que les risques de décès par sexe et âge diminueraient au même rythme que durant la dernière décennie, hors pandémie de Covid-19, soit 2010-2019, ce qui conduirait à une augmentation de l'espérance de vie à la naissance d'ici à 2070 de 4,9 ans pour les femmes et de 8,4 ans pour les hommes, soit respectivement 90,0 ans et 87,5 ans. Le solde migratoire, différence entre le nombre d'entrées et le nombre de sorties du territoire, est supposé constant à +70 000 personnes par an jusqu'en 2070.

Population par sexe et âge en 1970, 2021 et 2070

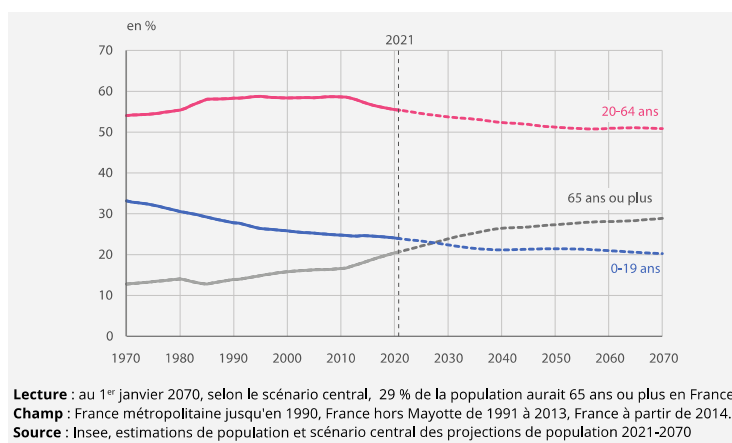


D'ici 2040, la part des 65 ans ou plus augmenterait au même rythme que par le passé

D'ici 2040, la part des 65 ans ou plus, portée essentiellement par la hausse des 75 ans ou plus, augmenterait fortement, de 21 à 26 %, soit une hausse de 5 points. Elle croîtrait ainsi au même rythme que sur la période de même durée de 2002 à 2021 (de 16 % à 21 %). En effet, une partie des générations du *baby-boom*, celles âgées de 65 à 74 ans, sont déjà devenues seniors avant 2021.

La progression des 65 ans ou plus ralentirait à partir de 2040, la dernière génération du *baby-boom*, née en 1974, entrant alors dans cette classe d'âge. En 2070, la part des 65 ans ou plus serait de 29 %, soit une hausse de 8 points par rapport à 2021. Cette hausse serait identique à celle observée entre 1972 et 2021, période de même durée : de 13 % à 21 % (+ 8 points également). [...]

Structure par âge de la population de 1970 à 2070 selon le scénario central



D'ici 2040, la poursuite du vieillissement de la population est inéluctable

D'ici 2040, la poursuite du vieillissement de la population est quasi certaine, et son ampleur connue. En effet, elle dépend surtout du passé, c'est-à-dire de l'augmentation de l'espérance de vie qui s'est déjà produite, ainsi que de l'avancée en âge des générations déjà nées, notamment celles du *baby-boom*, bien plus que de l'augmentation de l'espérance de vie à venir. Selon le scénario central, le rapport de dépendance démographique ⁽²⁾ passerait de 37 en 2021 à 51 en 2040.

⁽²⁾ Note du jury Le rapport de dépendance démographique mesure le nombre de personnes de 65 ans ou plus, majoritairement retraitées, pour 100 personnes de 20 à 64 ans, qui correspondent en grande partie aux âges d'activité professionnelle.

« Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ? », *Communiqué de presse présentant la note d'analyse de Pierre-Yves Cusset, Hippolyte d'Albis, Jacques Pelletan, www.strategie.gouv.fr* , décembre 2021 – Extraits.

Entre 1979 et 2019, la part des plus de 60 ans dans la population est passée de 17% à 26%. Ce vieillissement a alimenté la hausse des dépenses de protection sociale, qui ont progressé sur la période de 25% à 31% du PIB. De fait, les dépenses de santé et de retraites, qui bénéficient particulièrement aux plus de 60 ans, représentent aujourd'hui les trois quarts des dépenses de protection sociale. Pour autant, depuis une décennie, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB se stabilise tandis que le vieillissement de la population se poursuit. Comment l'expliquer ? Qui paie le coût du vieillissement de la population ? Cette étude vise à apporter des réponses à ces questions et l'on peut en tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord, les plus de 60 ans reçoivent, collectivement, une part croissante des dépenses de protection sociale, mais depuis une dizaine d'années, cette part augmente moins vite que la part des plus de 60 ans dans la population. [...]

Dépenses de protection sociale : stabilisées en part de PIB mais davantage concentrées sur les âges élevés

Après une croissance très soutenue des dépenses de protection sociale jusqu'à la fin des années 2000, le poids de ces dépenses est resté relativement stable à partir des années 2010, entre 31% et 32% du PIB, malgré le vieillissement de la population. Ce sont sans surprise les personnes âgées de plus de 60 ans qui sont, collectivement, les premières destinataires de la protection sociale, car elles sont concernées au premier chef par les dépenses de retraite et de santé qui représentent les trois quarts des dépenses de protection sociale. Rapportées au PIB, les dépenses consacrées aux enfants ont beaucoup diminué depuis le début des années 1980, alors que celles consacrées aux personnes âgées ont augmenté : celles dont bénéficient les plus de 60 ans ont crû de 6 points de PIB entre 1979 et 2019.

Pour les personnes âgées, un net freinage des dépenses par tête au cours de la dernière décennie

Mais si les dépenses consacrées aux personnes de plus de 60 ans pèsent aujourd'hui plus lourd, c'est d'abord parce que ces dernières sont plus nombreuses. Rapportées au PIB par tête, les dépenses dont bénéficie en moyenne chaque personne de plus de 60 ans diminuent en effet depuis dix ans. Deux phénomènes principaux sont à l'œuvre : le recul de l'âge de départ effectif en retraite, qui fait que la part des retraités parmi les 60-65 ans diminue, et l'évolution des règles du système de retraites, qui modère l'évolution des montants de pensions versées.

Pour financer la protection sociale, les plus âgés davantage mis à contribution

Au cours du temps, les sources de financement de la protection sociale se sont diversifiées, avec une mise à contribution plus importante des plus âgés, essentiellement via l'introduction, puis la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) dont l'assiette est bien plus large que celle des cotisations sociales. Même s'ils sont davantage mis à contribution que par le passé, le niveau de vie des plus de 60 ans reste un peu supérieur à celui de l'ensemble de la population, ce qui constitue plutôt une exception en comparaison internationale.

Des transferts nets de protection sociale qui diminuent pour les plus de 60 ans et des contributions nettes qui augmentent entre 40 et 60 ans.

A chaque âge, on peut définir un transfert net moyen de protection sociale. Ce transfert net est défini comme le montant moyen de prestations de protection sociale, en espèces ou en nature, perçu à cet âge, duquel on déduit la contribution moyenne au financement de la protection sociale consentie à cet âge sous forme de cotisations ou de taxes. Ce transfert net est en moyenne positif pour les moins de 20 ans et les plus de 60 ans et négatif pour les individus âgés de 20 à 60 ans (on parle alors de contribution nette). Si on les rapporte au PIB par habitant, les transferts nets reçus par les 60-79 ans ont diminué de 11 points entre 2008 et 2019, quand ceux des plus de 80 ans baissaient de 6 points. Mais le coût du vieillissement repose aussi sur les moins de 60 ans : les contributions nettes des 40-59 ans (prélèvements payés pour financer la protection sociale moins prestations reçues) ont augmenté de trois points entre 2008 et 2019, confirmant une évolution de plus long terme, puisque leurs contributions nettes moyennes ont augmenté de 10 points entre 1979 et 2019.

Au total, si le coût du vieillissement est bien en partie supporté par les individus d'âge actif, dont les contributions au financement de la protection sociale se sont alourdies, il l'est également par les plus de 60 ans : les transferts qu'ils reçoivent chacun en moyenne de la protection sociale, nets de leurs contributions à son financement, ont diminué significativement au cours de la dernière décennie.

« Les entreprises qui se séparent de leurs seniors, une spécificité française », Anne Rodier, *Le Monde*, 21 mars 2021. Extraits.

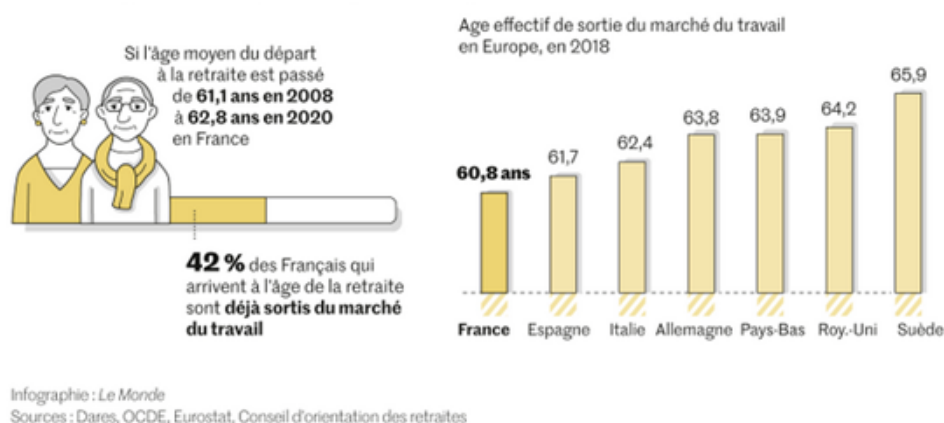
https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/21/les-entreprises-sans-seniors-une-specificite-francaise_6073958_3234.html

A quoi ressemble une société qui écarte les plus de 50 ans du monde de l'entreprise ? Depuis juin 2020, quelque vingt-deux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ont été déclarés chaque semaine à l'administration, auxquels s'ajoutent d'autres vagues de départs de toute nature. Il est difficile de chiffrer précisément la part de seniors dans les myriades de plans de départs plus ou moins volontaires lancés depuis le Covid-19. Les seniors n'ont pas tous le même âge selon les entreprises et la « cible » n'est pas quantifiée dans les accords négociés. [...] Les mesures d'âge permettent néanmoins, sans jouer les Cassandra, d'anticiper un phénomène d'ampleur. Les plus de 50 ans sont « prioritaires » pour quitter l'entreprise. [...]

Nouvelle catégorie de déclassés

Pour l'économiste Annie Jolivet, « à court terme, ces départs anticipés pourraient ne pas coûter grand-chose à la société. Les plans ne sont pas ouverts à tous. Les entreprises jouent sur les départs volontaires et se calent sur l'âge de la retraite à taux plein. Elles ciblent les seniors à maximum trente mois de la retraite », indique la chercheuse du Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET). C'est une moyenne. De source syndicale, certaines entreprises du secteur bancaire contactent les salariés jusqu'à quatre ans de la retraite pour leur proposer une rupture conventionnelle. L'âge de la retraite à taux plein varie, selon les individus, de 62 à 67 ans, soit un départ anticipé à 60 ans au plus tôt. A titre de comparaison, en 1994, les préretraités avaient en moyenne 58 ans.

Les seniors quittent l'entreprise à 60,8 ans en moyenne



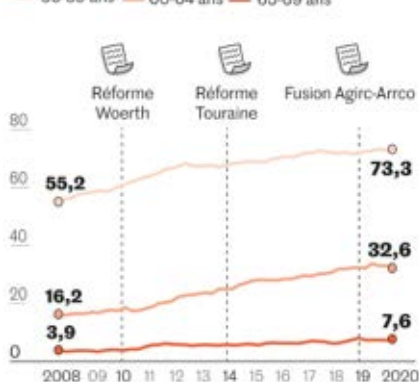
En revanche, pour les seniors qui sortent de l'entreprise, la menace économique est bien là. Car, comme dans les années 1980, ils ne retrouvent pas d'emploi, ou très peu. Ce qui pourrait bien créer une nouvelle catégorie de déclassés.

Pour tenir compte du vieillissement démographique et inciter les salariés à travailler plus longtemps, les politiques publiques ont réduit la protection sociale de ceux qui partent plus tôt. « On va avoir un effet de ciseaux avec plus de seniors qui quittent l'entreprise, peut-

être moins bien indemnisés à la suite de la réforme de l'assurance-chômage. Ce qui va se passer va énormément dépendre des politiques publiques. Il faut s'interroger sur l'impact, sur la retraite future, de se retrouver au chômage sur les dernières années», explique Anne Eydoux, chercheuse au CEET. « La zone d'inquiétude est surtout pour ceux qui seraient licenciés. Ils sont, au mieux, indemnisés trente-six mois. On fait face à une telle déflagration sur le marché de l'emploi, que c'est une fabrique à seniors pauvres », alerte l'économiste Annie Jolivet. [...]

Même si leur taux d'emploi augmente en France...

Evolution du taux d'emploi des seniors en France, en %

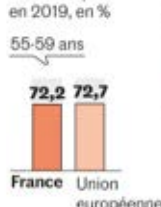


Infographie: Le Monde

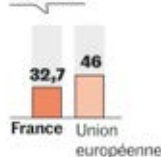
Sources : Dares, OCDE, Eurostat, Conseil d'orientation des retraites

... Il reste bien inférieur à la moyenne européenne

Taux d'emploi en 2019, en %

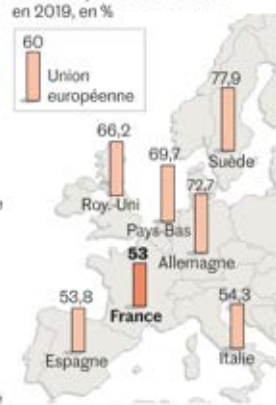


55-59 ans



60-64 ans

Taux d'emploi des 55-64 ans en 2019, en %



Note du jury :

* La réforme Woerth a notamment conduit au recul de l'âge légal de la retraite de 60 à 62 ans.

* La réforme Touraine a augmenté la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

* La fusion Agirc-Arrco est celle des régimes de retraite complémentaire pour les cadres et les non-cadres.

Compétences perdues

Les entreprises ont tiré des leçons du passé. Elles redoublent de créativité pour inciter au départ, sans licencier, en gardant le contrôle sur le choix des partants et en étalant les dispositifs dans le temps. [...] ArcelorMittal a signé, le 4 mars, un aménagement du temps de travail des seniors (travaillé à 50 % sur deux ans et rémunéré à 85 % du brut) négocié pour ceux qui sont au maximum à deux ans de la retraite à condition de partir dès qu'ils sont à taux plein, voire avant puisqu'ils s'engagent à liquider leur compte épargne-temps (CET). De quoi avoir une visibilité immédiate sur la réduction de la masse salariale et faire partir les gens rapidement.

Si ces plans de départs, plus ou moins volontaires, visent à amortir la casse sociale, ils ne sont pas indolores pour ceux qui restent dans l'entreprise. « Le rythme et les modalités de ruptures de contrat sont étalés dans le temps, mais entre les congés et les CET, la sortie de l'entreprise est quasi immédiate. Les départs sont brutaux. Or les compétences perdues ne se reconstituent pas aussi vite. Il faut arriver à travailler avec des manques qui peuvent rester durables », souligne Annie Jolivet. Les départs de seniors provoquent à la fois désorganisation, perte de compétences et surcharge de travail. [...]

« Les fins de carrière : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité », Référé de la Cour des comptes adressé par le Premier président, M. Didier Migaud, au Premier ministre, M. Édouard Philippe, 23 juillet 2019. – Extraits.

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-10/20191010-refere-S2019-1878-fins-de-carriere.pdf>

■ Un bilan décevant des plans pour l'emploi des seniors

À la suite de la réforme des retraites de 2003, de nombreuses initiatives ont eu pour objectifs le maintien dans l'emploi et le retour à l'emploi des seniors. [...]

Plusieurs initiatives ont ainsi été lancées dans le cadre du Plan seniors de 2006, qu'il s'agisse de la suppression progressive des préretraites financées par l'État, de la taxation des préretraites d'entreprises, des réformes de la mise à la retraite d'office, de la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi, de la création du CDD seniors et de la mobilisation des outils de la politique de l'emploi (contrats aidés, accès à la formation professionnelle) en faveur des seniors, de la création d'une obligation de négociation collective au sein des branches et des entreprises sur l'emploi des seniors, en contrepartie de la suppression de la contribution Delalande qui taxait les licenciements de salariés âgés de plus de 50 ans, ou encore de l'annonce d'un plan de mobilisation du service public de l'emploi en faveur des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. [...]

Le contrat de génération, créé en 2013 et supprimé en 2017 en raison de son insuccès, visait à favoriser en même temps l'insertion professionnelle des jeunes et le maintien dans l'emploi des seniors. Un nouveau plan sénior avait été annoncé en juin 2014. Il n'a finalement pas fait l'objet d'un lancement officiel à la suite de l'échec de la conférence sociale de juillet 2014. Certaines mesures ont toutefois été mises en œuvre, comme le doublement de l'aide à l'embauche simultanée d'un sénior et d'un jeune dans le cadre d'un contrat de génération et l'aménagement du contrat de professionnalisation pour les plus de 45 ans.

Le bilan global de ces deux générations d'initiatives se révèle décevant. Le plan de l'ANPE en faveur des demandeurs d'emploi seniors n'a pas été déployé du fait de la crise économique de 2008 et de la préparation de la création de Pôle emploi. Les CDD seniors et les contrats de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans ne bénéficient qu'à un public très restreint. En l'absence de suivi statistique, il n'a pas été réalisé d'évaluation du CDD seniors. Celle-ci aurait pourtant permis d'identifier les ajustements pertinents. En outre, la mobilisation des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), souhaitée dans le cadre du plan de 2014, a été très inégale sur ce sujet.

Par ailleurs, le bilan de l'obligation de négociation collective sur la gestion des âges, réalisé par la direction générale du travail, a mis en lumière une prédominance d'accords formels sans qu'au fond, la prise en compte de la question du vieillissement et de la gestion des carrières longues par les entreprises soit améliorée. Cette obligation de négociation collective a été supprimée en même temps que le contrat de génération en 2017. Aujourd'hui, la politique de l'emploi des seniors ne dépasse pas les dispositifs de droit commun et la préparation par l'administration de fiches de bonnes pratiques sur la gestion des âges, destinées aux entreprises. [...]

■ Une mobilisation insuffisante des dispositifs de droit commun

La part des bénéficiaires âgés de 50 ans et plus parmi les bénéficiaires de l'ensemble des contrats aidés a augmenté en moins de quinze ans, depuis 2005, passant de 16,9 % à 29,8 %. Mais cette progression n'est qu'un effet miroir de la hausse du nombre et de la proportion des salariés seniors au sein de la population active. La part prise par les plus de 50 ans dans les emplois aidés ne permet pas d'identifier une priorité particulière accordée à ce public, qui pourtant connaît des difficultés spécifiques de retour à l'emploi.

La formation professionnelle devrait constituer un levier important pour le maintien dans l'emploi des salariés seniors. Pourtant, les études disponibles montrent une baisse du recours à la formation au fur et à mesure de l'avancement en âge. Concernant les demandeurs d'emploi, le taux d'accès à la formation diminue également nettement avec l'âge. Les données établies par Pôle emploi pour les entrants de l'année 2017 révèlent que les demandeurs d'emploi âgés de plus de 55 ans ont un taux d'accès à la formation de 3,2 %, inférieur de 8,8 points à la moyenne des demandeurs d'emploi.

■ Derrière une absence de stratégie nationale du service public de l'emploi, des initiatives locales

Compte tenu de sa stratégie visant à ne pas différencier son offre de services selon les publics, Pôle emploi n'a pas défini au niveau national d'actions spécifiques au profit des demandeurs d'emploi seniors. [...] Plusieurs initiatives mises en œuvre par les agences locales de Pôle emploi visent à répondre aux difficultés spécifiques des demandeurs d'emploi seniors. Certaines bénéficient d'un financement particulier (cofinancement par le Fonds social européen par exemple), tandis que d'autres sont mises en œuvre avec les moyens des agences ou dans le cadre de partenariats. [...]

Pôle emploi n'est pas en mesure de recenser l'ensemble des initiatives menées au profit des seniors, d'en évaluer l'efficacité et encore moins d'assurer la diffusion des mesures les plus efficaces. Il serait pourtant nécessaire d'en évaluer les résultats et l'efficacité, dans la perspective de mettre à la disposition de l'ensemble du réseau de Pôle Emploi des prestations spécifiquement adaptées aux seniors. [...]

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : publier régulièrement une analyse d'ensemble de la situation des seniors de 55 ans et plus, fondée sur des indicateurs permettant de mesurer les évolutions, au regard de l'emploi, des différents revenus de remplacement et du niveau de vie de ceux n'ayant pas liquidé leurs pensions ;

Recommandation n° 2 : dans le cadre de la réforme des retraites en préparation, chiffrer les phénomènes de basculement dans l'inactivité en fin de carrière, leurs conséquences en termes de revenus de remplacement et de minima sociaux et en assurer un suivi sur le long terme ;

Recommandation n° 3 : réaliser des monographies sur les branches professionnelles les plus exposées au risque de sortie précoce du marché du travail des salariés âgés pour des motifs non liés à la réglementation des retraites ;

Recommandation n° 4 : évaluer les dispositifs spécifiques aux travailleurs seniors (CDD seniors et contrat de professionnalisation) en vue de les faire évoluer pour en améliorer la performance ; dans ce cadre, expérimenter une aide à l'employeur pour les CDD seniors ;

Recommandation n° 5 : inscrire l'emploi des seniors comme un volet obligatoire de la négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels prévue par le code du travail aux articles L. 2242-20 et L. 2242-21 ;

Recommandation n° 6 : mettre en place un dispositif d'identification et d'évaluation des initiatives locales prises en faveur des demandeurs d'emploi seniors et assurer la diffusion des bonnes pratiques au sein du réseau de Pôle emploi. [...]

« Les seniors et le travail », Hervé Sauzay, *Cahiers Français*, n°424, novembre-décembre 2021 - Extraits.

Les seniors peinent à se maintenir à leur poste et encore plus à être recrutés. Des mesures pour soutenir la fin de carrière pourraient permettre d'inverser la courbe. Nos partenaires européens réussissent à le faire, pourquoi pas nous ? [...]

■ Quelles solutions au maintien en activité des seniors ? [...]

** La création d'entreprise*

Certains seniors décident de créer leur propre emploi et se mettent à leur compte, mais ceci suppose des compétences, des moyens, et un tempérament de leader qui ne sont pas accessibles à tous. Le statut d'autoentrepreneur a été créé en 2002 précisément pour fournir un cadre juridique simplifié aux seniors au chômage souhaitant devenir consultants, avec une limite de 32 000 euros de revenu par an. Un autoentrepreneur sur cinq a plus de 50 ans [...]. Les 1800 enseignes en franchise sont tenues pour 36% par des plus de 50 ans qui rebondissent à l'abri d'une marque en investissant leurs indemnités de départ pour être leur propre patron [...].

D'autres utilisent plutôt les dispositions de portage salarial, leur permettant d'être indépendants mais salariés d'une structure intermédiaire, ou bien les missions d'intérim de manager de transition pour les plus expérimentés. La société Experconnect place par exemple des ingénieurs très pointus issus des secteurs du nucléaire, de l'aéronautique, du spatial, de l'énergie. Ces dispositifs expliquent la plus grande présence de travailleurs indépendants chez les 55 ans et plus (19 %) en comparaison de l'ensemble des actifs où ils ne sont que 12% [...].

** La formation*

La ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, Élisabeth Borne, déclarait à *La Croix* en mai 2021 : « Il est de plus en plus important de former les salariés tout au long de leur vie pour leur permettre d'avoir des compétences qui restent adaptées, notamment aux transitions écologique et numérique. On peut même avoir besoin de changer de métier au cours de sa vie professionnelle. » Pourtant, entre 45 et 62 ans, seul un salarié sur dix a déclaré avoir suivi une formation professionnelle [...]. Pour les chômeurs, suivre une formation allonge de six mois la durée d'indemnisation et leur compte personnel de formation (CPF) est abondé s'ils ont moins de 54 ans.

Les contrats de professionnalisation et ceux d'apprentissage ont été récemment ouverts à tous les salariés, sans distinction d'âge, une façon de valoriser l'expérience du terrain comme le fait aussi un autre dispositif particulièrement adapté aux seniors, la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui donne une équivalence de diplôme. Elle les autorise également à postuler à un emploi public car les limites d'âge des concours administratifs ont été supprimées.

** Organiser et optimiser les fins de parcours professionnels*

Plutôt que de faire succéder un travail très prenant et une rupture brutale, les salariés seniors, parfois lassés ou usés, seraient ouverts à une transition douce vers la retraite. Comment faire ? Voici quelques pistes.

Un *new deal** social est une première solution. En Norvège, les salariés sont augmentés jusqu'à un certain âge puis leur rémunération atteint un plateau en échange d'un allègement de leurs tâches.

* nouvelle donne, référence au mouvement de réformes économiques et sociales préconisées par F.D. Roosevelt aux Etats-Unis en 1933.

Le temps partiel, déjà davantage utilisé par les 55 ans et plus (26 % contre 18 % pour l'ensemble des actifs) [...], constitue une autre piste. Travailler un ou deux jours de moins par semaine peut convenir à des salariés seniors, tout en permettant à l'employeur de faire une économie.

Terminer sa carrière en transmettant des compétences. C'est le sens des plans de tutorat mis en place dans certaines entreprises, comme Citroën. Le gouvernement a en effet annoncé en mars 2021 l'objectif d'atteindre, en 2022 au niveau national, 200 000 mentorats par des seniors dans le dispositif « 1 jeune 1 solution » ⁽¹⁾.

** Développer la retraite progressive*

Ce dispositif mal connu, y compris des DRH, permettrait d'éviter beaucoup de plans sociaux destinés aux seniors. Créée en 1988 et améliorée en 2014, la retraite progressive permet de réduire immédiatement son temps de travail sans diminuer dans la même proportion ses ressources, tout en continuant à augmenter ses droits à la retraite. Deux ans avant son départ à la retraite, le salarié réduit son temps de travail (de 20 % au moins jusqu'à 60 % au plus), son salaire baisse en proportion mais il perçoit en complément une partie de sa pension de retraite. Il touchera par exemple la moitié de sa pension si son temps de travail est compris entre 40 et 60 %. Il doit pour cela avoir cotisé 150 trimestres (37,5 ans) et être âgé de plus de 60 ans, mais l'employeur peut s'y opposer. En 2020, seulement 12 000 retraites progressives ont été accordées sur 14 540 000 retraites (Cnav).

Si l'emploi des seniors a progressé depuis trente ans, de nombreux efforts doivent encore être faits pour que la France rattrape un retard encore important en comparaison de ses voisins. L'enjeu est bien sûr essentiel sur le plan économique, en particulier pour assurer l'équilibre des comptes sociaux, mais il l'est tout autant sur un plan civilisationnel : avec l'augmentation de l'espérance de vie, les seniors doivent pouvoir garder toute leur place dans le monde du travail et continuer de s'y sentir utiles et reconnus au même titre que les autres classes d'âge.

⁽¹⁾ Note du jury : Dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution », le gouvernement a consacré 30 millions d'euros en 2021 au dispositif « 1 jeune 1 mentor » qui vise à soutenir les associations labellisées par l'État et impliquées dans le mentorat des jeunes.

« Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés », Sophie Bellon, Olivier Meriaux, Jean-Manuel Soussan, *Rapport remis au Premier ministre par la Mission sur le maintien en emploi des seniors*, 14 janvier 2020 - Extraits.

https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_emploi_des_seniors_janv2020.pdf

Une action publique plus constante et plus volontariste, dans le cadre d'une stratégie intégrée du vieillissement actif au travail

Une tendance générale se dégage des études scientifiques, des connaissances empiriques et des retours d'expérience qui ont pu être partagés avec la mission : un système cohérent et équilibré de règles contraignantes, d'incitations fortes et de ressources d'appui pour aider les entreprises à adapter leur organisation et leur mode de gestion des collaborateurs expérimentés est indispensable pour conforter les facteurs de contexte qui impactent l'emploi des « seniors ». [...]

Ces mécanismes ne se renversent pas du jour au lendemain, raison pour laquelle il est pertinent d'aider les entreprises à les anticiper en continu et de laisser du « temps au temps » dans l'application des dispositifs et mécanismes incitatifs. Pour les praticiens des politiques RH et du dialogue social, les effets du « stop and go » sur un sujet aussi complexe sont très problématiques au regard de l'importance des apprentissages collectifs à conduire : supprimer un dispositif au bout de trois ou quatre ans d'application (comme il a été fait pour l'entretien de mi-carrière ou le contrat de génération) ne permet pas à la plupart des entreprises de s'approprier les sujets et de construire des solutions « à leur main » (*a fortiori* si cela passe par un accord collectif). [...]

L'exemple des pays qui ont mieux réussi que la France nous montre que le pilotage d'une stratégie cohérente sur le long terme suppose une capacité de coordination très forte des politiques sectorielles sur un spectre très large santé/travail/emploi/formation/assurance-chômage/retraite. Anne-Marie Guillemard⁽¹⁾ rappelait ainsi (dès 2004 !) que « *la coordination entre les différents ministères impliqués dans la réforme a été l'une des clés de la réussite finlandaise. Il en a été de même au Japon avec la coordination étroite qui unit les différents acteurs économiques ; (...) changer les mentalités, construire un nouveau consensus, faire accepter un nouveau compromis salarial sont des processus nécessairement lents. Ils requièrent un engagement sans faille des autorités publiques sur la question de l'emploi et beaucoup de concertation, de coordination et d'anticipation* » [...].

De par son caractère transversal aux différents champs de l'action publique, une politique publique du vieillissement actif au travail appellerait un pilotage interministériel, étroitement articulée au dialogue social dans les champs des relations de travail et de la protection sociale. [...] Mobiliser l'ensemble des parties-prenantes dans un processus de co-production de cette stratégie — en organisant par exemple [...] des « assises du vieillissement actif au travail » — serait de nature à faciliter la mobilisation collective et l'appropriation ultérieure. [...]

⁽¹⁾ Note du jury : il s'agit de l'article de Anne-Marie Guillemard, « L'emploi des seniors : les enseignements de l'Europe du Nord et du Japon », *Gérontologie et Société*, 2004, volume 27, n°11.

Promouvoir des organisations plus inclusives et soutenir l'expérimentation sociale pour faire bouger les esprits et les pratiques de gestion

Dans de nombreux secteurs, la pénurie de compétences pousse les employeurs à vouloir faire en sorte que les collaborateurs les plus expérimentés restent en fonction, et à rechercher des solutions d'aménagement de l'organisation ou du temps de travail qui le facilitent. [...] Plus les décideurs dans l'entreprise seront amenés à envisager les salariés expérimentés non pas comme un coût salarial ou un facteur de rigidité, mais comme une ressource (un actif) à mobiliser — parfois dans des conditions adaptées — moins les politiques publiques auront à intervenir.

Cette révolution reste à faire mais un faisceau de tendances convergentes permet d'envisager des avancées à moyen-terme. Les progrès opérés en termes de prise de conscience des bienfaits de la diversité, y compris en termes de performance ou d'innovation, la sensibilité croissante du public à l'égard de la responsabilité sociale des employeurs, la préoccupation de plus en plus marquée des investisseurs pour les conditions d'une performance durable, tout cela est de nature à faire accélérer la transformation des pratiques et des cultures d'entreprises [...].

Comme dans beaucoup de domaines, les « vieux travailleurs de demain », c'est-à-dire les jeunes générations, contraignent les entreprises à bouger si elles veulent rester des employeurs attractifs. Elles font progresser la prise en compte de nouvelles attentes en termes de qualité du travail (contenu, conditions d'emploi, environnement de travail), de conciliation entre travail et hors-travail, d'autonomie par rapport à l'organisation, toutes préoccupations qui sont éminemment favorables au « bien vieillir au travail ». L'orientation des valeurs individuelles vers ce qui constitue également des facteurs de « soutenabilité » du travail constitue un ressort puissant pour faire évoluer les organisations et les pratiques, bien davantage sans doute que les prescriptions du législateur. [...]

Autre sujet qui pourrait faire l'objet d'une démarche expérimentale à l'échelle nationale dans un cadre partenarial, celui de l'extension du Compte Épargne Temps dans une perspective de portabilité et de fongibilité accrue, au bénéfice d'une meilleure gestion des cycles de la vie professionnelle et personnelle. [...]

Concilier les besoins de souplesse des entreprises dans l'organisation du temps de travail et la demande croissante des individus de mieux articuler leurs différents temps de vie dans la perspective d'un allongement des carrières constitue d'ores et déjà un sujet central de la négociation d'entreprise. Passer à une échelle supérieure en s'appuyant sur les agrégateurs de droits existants (comme le Compte Personnel d'Activité) suppose de résoudre des difficultés juridiques complexes, et de tester quelques paramètres de soutenabilité économique. Une démarche plus collective et plus structurée en termes de conception et de validation des concepts pourrait sans doute aider à progresser, peut-être d'abord à l'échelle d'une branche professionnelle avant d'envisager d'aller plus loin. [...]

« Les grands défis économiques », Chapitre III - Changement démographique : vieillissement, santé et immigration, Rapport de la Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, Juin 2021 – Extraits.

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-les_grands_defis_economiques-juin_0.pdf

■ **La réforme des retraites**

Face au vieillissement de la population, le pilotage des retraites passe principalement par trois leviers : la hausse des cotisations, le relèvement de l'âge de départ à la retraite et la diminution des prestations. Entre 1993 et 2014, le système de retraite français [...] a connu une série de réformes qui ont mobilisé chacun de ces leviers. Le gouvernement a majoré à plusieurs reprises le taux de cotisation, qui est désormais l'un des plus élevés de l'OCDE. Les réformes tendent également à retarder la sortie du marché du travail par le biais d'une hausse du nombre d'années d'assurance requis pour pouvoir prétendre à une pension et du nombre de « meilleures années » entrant en ligne de compte dans le calcul des droits. Enfin, les réformes ont orchestré une baisse des pensions en remplaçant l'indexation sur les salaires par une indexation sur les prix, [...] en d'autres termes, les revenus d'activité antérieurs sont désormais revalorisés en fonction de l'inflation passée et non de la croissance passée des salaires, et les retraites en cours de service seront revalorisées en fonction de l'inflation à venir et non de la future croissance des salaires. Ces mesures ont permis de réaliser des économies, mais elles ont aussi rendu le système sensible au cycle conjoncturel et aux crises économiques, par exemple au retournement provoqué par la pandémie de Covid-19, parce qu'elles font dépendre l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'écart entre le taux d'inflation et le taux de croissance de la productivité. De surcroît, ce type de réforme n'a certes quasiment pas d'incidence sur le taux de remplacement au moment du départ en retraite, mais il entraîne une forte baisse de ce taux pour les retraités âgés. À la suite de ces réformes, la soutenabilité du système est menacée [...] ce qui rend une réforme structurelle indispensable. [...]

Le projet de réforme soumis par le gouvernement à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2020 [...], constitue un excellent point de départ parce qu'il se rapproche d'un dispositif qui est connu et fonctionne plutôt bien, en l'occurrence le système par points AGIRC-ARRCO. Un système par points est intelligible pour peu qu'il soit administré de manière transparente. Il peut être le vecteur d'une unification du système, qui remédie à l'injustice induite par les régimes spéciaux, ainsi que de la transition progressive vers cet objectif. [...]

Il n'en reste pas moins possible et nécessaire d'améliorer le projet de réforme de janvier 2020 pour aller dans le sens d'une plus grande efficacité et, dans le même temps, vaincre les résistances politiques. Premièrement, il faut introduire, entre le revenu perçu au cours de la carrière et les points accumulés, une relation simple et transparente qui permette de s'affranchir de la valeur d'acquisition du point qui suscite tant de défiance. De même, s'agissant de l'indexation des futures pensions, il existe des mécanismes qui, à coût égal, protègent mieux les prestations des aléas économiques que ne le fait l'indexation sur les prix. Il est par exemple possible d'opter pour une indexation sur la croissance des salaires minorée du taux de dépendance du système (qui rapporte le nombre de bénéficiaires au nombre de cotisants) en introduisant un facteur de soutenabilité. Ce type de mécanisme, qui a été introduit en Autriche, en Allemagne et au Portugal [...] permet un ajustement en fonction du vieillissement démographique similaire à celui qui existe dans le cadre d'un système notionnel à cotisations définies. [...]

Si – comme on peut s’y attendre – la durée de vie continue d’augmenter, il est inévitable que l’âge moyen de départ à la retraite des Français augmente. Le projet de réforme de janvier 2020 définit un âge central unique (ou « âge d’équilibre » [...]) auquel il est possible de partir à la retraite « au taux plein » et qui dépend de l’espérance de vie. Toutefois, en pratique, il existe parmi les travailleurs seniors une forte hétérogénéité sur le plan de la santé et de la satisfaction dans l’emploi. C’est pourquoi la deuxième amélioration que nous recommandons consiste à substituer à l’âge unique et universel de départ à la retraite au taux plein la notion de « fenêtre de départ » [...]. Retarder l’âge effectif moyen de sortie du marché du travail peut s’effectuer directement en indexant les âges légaux, comme l’âge minimal de départ, indirectement en augmentant la surcote appliquée en cas de report, ou en jouant sur ces deux volets à la fois.

Troisièmement, nous recommandons d’améliorer le mécanisme d’équilibrage qui permet d’adapter le système de retraite aux évolutions démographiques et macroéconomiques [...]. Comme les évolutions à long terme ont deux causes – le passage du *baby-boom* à une période de moindre natalité et l’allongement de l’espérance de vie –, la meilleure solution pour équilibrer le système consiste à panacher l’action sur deux leviers, en l’occurrence le freinage de la croissance des retraites [...] et le retardement de l’âge moyen de sortie du marché du travail [...]. Faire reposer le mécanisme d’équilibrage sur deux leviers est le moyen d’éviter de trop solliciter chacun d’eux. Le poids relatif à accorder à chacun pourra être modulé par un conseil consultatif en fonction des circonstances, des projections actuarielles et de la situation financière d’un fonds de réserve à créer.

La quatrième amélioration consiste en un dispositif explicite de redistribution accrue [...]. Un système par points, quel qu’il soit, conduit à octroyer de faibles retraites à ceux qui ont perçu de faibles revenus. En France, ces derniers sont protégés par le plancher que constitue la retraite minimale et la validation de certaines périodes non cotisées, au titre de la couverture de certains risques sociaux. Nous recommandons d’aller plus loin en accordant à ces travailleurs des « points gratuits » supplémentaires pour éviter que leur situation financière ne s’approche du seuil de pauvreté. Le total des points acquis exerçant une influence sur l’âge auquel un taux de remplacement cible donné est atteint, l’attribution de points gratuits permettrait également à cette catégorie d’actifs d’atteindre cet âge plus tôt que ce qui est prévu [...] dans le projet du gouvernement de janvier 2020. Il s’agit là d’un aspect important de notre proposition, de nature à rendre la réforme politiquement plus acceptable. [...]

Il existe une alternative très débattue au système par points : le système notionnel à cotisations définies. Ce type de système existe déjà, par exemple en Suède et en Italie. [...] Les systèmes notionnels à cotisations définies fixent une cotisation annuelle qui est enregistrée dans un compte individuel. Un taux d’intérêt fictif est appliqué aux cotisations accumulées, et au moment de la retraite, le montant enregistré sur le compte sert de base au calcul d’une rente, autrement dit d’une prestation annuelle dont le montant dépend du taux d’intérêt fictif et de l’espérance de vie à l’âge de la retraite. [...] En Allemagne, une proposition formulée en 2003 pour remplacer le système universel par points par des comptes notionnels à cotisations définies a été rejetée par le gouvernement et par les partenaires sociaux parce qu’elle évoquait trop un système par capitalisation. [...]

■ Des politiques du marché du travail en soutien à l'emploi des seniors

La mise en œuvre d'une réforme des retraites, et tout particulièrement un relèvement de l'âge effectif de départ, doit s'accompagner de réformes du marché du travail visant à soutenir l'emploi des seniors, y compris de ceux atteints de maladies chroniques. Les réformes des retraites menées dans d'autres pays de l'Union européenne sont allées de pair avec un éventail de mesures relatives au marché du travail, favorisant l'allongement de la vie active tout en venant en aide aux personnes n'étant pas, pour des raisons de santé, en capacité de travailler. Ces mesures ont consisté à améliorer la qualité de l'emploi afin de maintenir les travailleurs expérimentés dans l'emploi, à mobiliser les instruments des politiques actives du marché du travail au service de la réembauche des seniors sans emploi, et à renforcer les dispositifs d'enseignement et de formation afin de combler l'écart de compétences entre les seniors et les travailleurs plus jeunes.

Au sein de ces ensembles de mesures figurent : l'amélioration des conditions de travail et des actions à l'échelle des entreprises pour améliorer la productivité et la qualité de vie au travail ainsi que des allègements de cotisations pour les 55 ans et plus, la promotion de la souplesse dans le choix des horaires de travail, la réforme de l'organisation des organismes de placement, l'élaboration de programmes d'enseignement et de formation destinés aux seniors et aux employeurs, l'accompagnement des chômeurs, des compléments de salaire en cas de réembauche à un salaire moindre, la réforme de l'assurance invalidité, des programmes de recherche et de développement visant à cerner les incidences du vieillissement sur le marché du travail, à identifier les besoins des seniors et à comprendre les causes de l'absentéisme ainsi que des maladies professionnelles et des accidents du travail. [...]

Les évaluations réalisées laissent penser que les stratégies très globales peuvent concourir à une hausse significative de l'âge moyen de départ à la retraite et du taux d'activité des seniors, et on a constaté un recul de la discrimination ou de la stigmatisation liées à l'âge en Finlande. En Allemagne, les politiques visant à adapter les conditions de travail au vieillissement de la population active, à promouvoir la santé des salariés et à accroître l'employabilité ont des effets positifs, mais surtout pour les seniors les plus jeunes. [...]

En France, les mesures ne devraient pas seulement cibler les personnes qu'il convient d'inciter à travailler au-delà de l'âge minimum de départ à la retraite, mais également les travailleurs quittant le marché du travail bien avant cet âge minimal. Nous soulignons en particulier trois domaines de réformes : l'amélioration de la qualité de l'emploi pour ceux qui en ont un, le renforcement des services d'insertion et de formation professionnelle pour les chômeurs, ainsi que l'accompagnement des personnes atteintes de maladies chroniques. [...]

« Allocation autonomie, maintien à domicile, 5^{ème} risque : quelle politique pour la dépendance ? », Extraits du site www.vie-publique.fr en date du 18 février 2022.

<https://www.vie-publique.fr/eclairage/19352-quelle-prise-en-charge-de-la-dependance-des-personnes-agees>

D'après le rapport Libault sur la dépendance remis en mars 2019, le nombre de seniors en perte d'autonomie va passer de 1,3 million en 2017 à 2,2 millions en 2050. Ce nombre pourrait même atteindre 4 millions de personnes, selon une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui prend en compte les personnes âgées dépendantes ne bénéficiant pas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

En 2014, près de 30 milliards d'euros ont été consacrés à la prise en charge de la dépendance. Les pouvoirs publics participent à 80% au financement de ces dépenses (santé, aide à la perte d'autonomie et hébergement), le reste est assuré par les ménages. Le rapport Libault évalue à 9,2 milliards d'euros le besoin de financement supplémentaire par an en 2030. [...]

Une allocation spécifique pour les personnes âgées en perte d'autonomie

La dépendance des personnes âgées désigne une perte d'autonomie aussi bien physique que mentale chez les personnes âgées de plus de 60 ans. Cette perte d'autonomie nécessite la présence d'une tierce personne de façon ponctuelle ou permanente. La prise en charge des personnes âgées dépendantes et celles des personnes handicapées relèvent de réglementations distinctes. La barrière de l'âge (avant et après 60 ans) explique que deux personnes atteintes du même type de handicap relèvent de dispositifs spécifiques (réglementations, structures d'accueil).

Les politiques publiques ont intégré l'enjeu du vieillissement depuis les années 1990. En 1997, est créée la prestation spécifique dépendance, remplacée par l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) le 1^{er} janvier 2002. L'APA est une aide financière attribuée aux personnes d'au moins 60 ans qui, malgré les soins qu'elles reçoivent, ont besoin d'être aidées pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie courante ou requièrent une surveillance particulière. Il existe deux types d'APA :

- l'APA à domicile qui aide à payer les dépenses nécessaires au maintien à domicile malgré la perte d'autonomie (garde, repas, toilette, transport, installation de matériel comme un lit médicalisé...);
- l'APA en établissement qui prend en charge une partie des frais liés aux tarifs dépendance des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et des unités de soins de longue durée (USLD).

Le montant perçu par une personne âgée dépend de son degré d'autonomie évalué selon la grille Aggir (autonomie, gérontologie, groupes iso-ressources). [...] L'évaluation est conduite par une équipe médico-sociale du conseil départemental qui identifie ce que la personne peut faire ou ne pas faire seule. Six niveaux sont distingués dans la grille Aggir [...].

Dans son enquête sur l'aide et l'action sociale 2019, la Drees recense 1,3 million de personnes bénéficiaires de l'APA, pour un coût estimé à près 6 milliards d'euros. Depuis la création de cette prestation en 2002, les dépenses totales au profit de l'APA ont été multipliées par 2,6 et le nombre de ses bénéficiaires a plus que doublé. 60% des bénéficiaires de l'APA vivent à domicile, 40% en établissement d'hébergement spécialisé.

En 2004, à la suite de la canicule de l'été 2003 qui a causé une forte surmortalité chez les personnes âgées, la loi du 30 juin 2004 crée une journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Cette journée se matérialise par la mise en

place d'une contribution de solidarité pour l'autonomie collectée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). [...]

L'adaptation de la société au vieillissement

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 alloue 700 millions d'euros par an à de nouvelles mesures visant à mieux prendre en charge les personnes âgées en perte d'autonomie, financés par la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA).

Cette loi est organisée autour de trois piliers : l'anticipation du vieillissement, l'adaptation de la société et l'accompagnement de la perte d'autonomie.

** Priorité pour l'accompagnement à domicile*

La loi privilégie le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie. Pour cela, l'APA à domicile est réformée. Les plafonds d'aide sont augmentés, permettant ainsi d'accroître le nombre d'heures d'aide à domicile.

Pour financer l'accompagnement à domicile des personnes en perte d'autonomie, la loi affecte à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) le produit de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA). La CASA, créée en 2013, est prélevée sur une partie des pensions de retraite, d'invalidité et des préretraites. Jusqu'en 2015, une partie des fonds collectés était affectée au Fonds de solidarité vieillesse.

** Soutenir les proches aidants*

De nouvelles dispositions sont adoptées pour faciliter le travail des aidants à domicile. La loi reconnaît le « droit au répit » qui donne les moyens à un aidant de prendre du repos. Un proche aidant une personne âgée en perte d'autonomie peut bénéficier d'une aide jusqu'à 500 euros par an pour financer la prise en charge de la personne dépendante dans une autre structure (hébergement temporaire, relais à domicile, etc.) afin qu'il puisse se reposer ou dégager du temps pour soi.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2017, le congé de proche aidant est entré en vigueur. Il succède au congé de soutien familial avec un champ d'application élargi. Ce congé non rémunéré permet à un salarié du secteur privé, avec l'accord de son employeur, de suspendre ou réduire son activité professionnelle pour accompagner un proche qui souffre d'une perte d'autonomie importante :

- d'une durée maximale de trois mois, le congé est renouvelable dans la limite d'une année pour l'ensemble de la carrière ;
- le congé peut être pris pour soutenir une personne de la famille ou une personne avec laquelle la personne aidée entretient des liens étroits et stables ;
- le proche aidant doit avoir un an d'ancienneté dans l'entreprise [...].

Une prise en charge de la dépendance qui reste lacunaire

Le bilan d'application de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) est contrasté. Plusieurs rapports avancent des propositions pour renforcer les dispositifs existants.

Un rapport du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) en juin 2018 met l'accent sur l'insuffisante reconnaissance du rôle des aidants. Le droit au répit et au congé de proche aidant ne constitue pas une protection réelle. Sur de petits échantillons représentatifs, le Conseil relève que 56% des aidants interrogés n'ont pu conserver leur emploi et 31% ont été licenciés ou ont accepté une rupture conventionnelle de leur contrat de travail ou ont dû démissionner. [...]

Les EHPAD accueillent chaque jour près de 585 000 résidents. La loi ASV en accordant la priorité au maintien à domicile a mis un peu de côté ces établissements qui sont aujourd'hui au centre du débat public. Des mouvements de personnels ont dénoncé des mauvaises conditions d'hébergement et de soins pour les personnes âgées ainsi qu'une dégradation de leurs conditions de travail. L'insuffisance des moyens alloués aux EHPAD ne permet pas d'assurer une prise en charge digne des personnes âgées dépendantes. Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, une enveloppe supplémentaire de 450 millions d'euros a été dédiée aux EHPAD pour 2020-2021 et 50 millions d'euros au secteur de l'aide à domicile.

Cette loi crée également une indemnisation du congé de proche aidant qui doit être mise en place à partir d'octobre 2020. Les salariés, travailleurs indépendants et fonctionnaires pourront désormais bénéficier de trois mois de congés indemnisés pour aider un proche en situation de handicap ou en perte d'autonomie. Les conditions d'accès doivent être précisées par décret.

Vers la création d'un cinquième risque ?

[...] À la suite de la concertation nationale « Grand âge et autonomie », organisée fin 2018, 175 propositions de mesures ont été présentées dans le rapport Libault. Un projet de loi consacré à la dépendance devait être présenté par le gouvernement en 2019, mais a finalement été reporté à 2020 en raison de la réforme des retraites.

La crise sanitaire du COVID-19 remet à l'ordre du jour le sujet de la dépendance. Une concertation avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales devrait être organisée prochainement afin de trouver des solutions de financement à mettre en place pour la prise en charge de ce nouveau risque d'ici 2024. [...]

« Comment relever le défi de la dépendance des personnes âgées ? », Marie-Cécile Renault, *Le Figaro*, 29 novembre 2021 – Extraits.

À l'aube d'un choc démographique qui va voir le poids des plus de 85 ans tripler d'ici à 2050, la France fait face à un triple enjeu social, financier et éthique.

[...] Les Français vivent plus vieux. En vingt ans, ils ont gagné plus de deux ans d'espérance de vie et vivent jusqu'à 85 ans en moyenne pour les femmes, 79 ans pour les hommes. Le nombre de centenaires, qui s'élevait à 21.000 en 2016, pourrait s'envoler à 270.000 en 2070... soit 13 fois plus ! Mais avec l'arrivée des générations nombreuses du baby-boom au « quatrième âge », le nombre des plus de 85 ans va tripler d'ici à 2050 pour atteindre 4,8 millions de personnes. Ce vieillissement de la population oblige à redimensionner le système de santé, à adapter les régimes de retraite et à prendre en charge la perte d'autonomie, le nombre de personnes âgées dépendantes devant dans le même temps passer de 1,3 à 2,2 millions.

Bien sûr, tout le monde n'est pas condamné à finir sa vie dépendant, mais 40 % des personnes qui décèdent aujourd'hui ont connu une perte d'autonomie. Si Alzheimer, Parkinson, les accidents vasculaires cérébraux (AVC) sont en constante augmentation, d'autres causes « courantes » interviennent : les chutes à domicile - à l'origine de 10.000 décès par an - peuvent conduire à une fracture du col du fémur et entraîner un glissement vers la dépendance.

Peu anticipée, rarement préparée, la dépendance, quand elle survient, bouleverse la vie des familles. Elle met à contribution l'entourage (conjoint, enfants et petits-enfants, voisins, amis...), mais les capacités d'accompagnement des « aidants » ne sont pas sans limites. Et beaucoup de personnes âgées se trouvent sans soutien : un demi-million de personnes âgées sont ainsi en situation de « mort sociale », alertent les Petits Frères des pauvres. Les familles mobilisent des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), ou se résignent à un placement en établissement d'hébergement pour personnes dépendantes (Ehpad). Souvent prise dans l'urgence, la décision de placement en établissement s'apparente à une course du combattant pour trouver une place dans l'un des 7000 Ehpad du territoire... à un tarif raisonnable. [...]

• Innover et faciliter le maintien à domicile

[...] Au-delà du traumatisme physique et moral, la dépendance se heurte à un coût financier. Évalué à 30 milliards d'euros par an, le coût de la dépendance est actuellement assumé à 20 % par les familles et 80 % par les pouvoirs publics (État, départements, Assurance-maladie, CNSA) à travers un millefeuille d'aides : allocation personnalisée d'autonomie (APA), allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), aide sociale à l'hébergement (ASH), etc. Mais, avec l'arrivée des générations du baby-boom au « quatrième âge », il va falloir trouver entre 9 et 10 milliards d'euros supplémentaires par an d'ici à 2030, a prévenu le conseiller d'État Dominique Libault dans son rapport référence de mars 2019.

En effet, si l'on conserve les pratiques actuelles, il faudra doubler le rythme d'ouverture de places en Ehpad observé depuis 2012, afin d'accueillir 108.000 résidents supplémentaires entre 2019 et 2030, puis encore 211.000 entre 2030 et 2050, qui viendraient s'ajouter aux 611.000 résidents sur les places existantes selon le ministère de la Santé. Il sera nécessaire de médicaliser davantage les établissements, former et recruter du personnel, renforcer l'attractivité des carrières dans ce secteur en forte tension [...].

En parallèle, parce que c'est le souhait des personnes âgées, et que c'est aussi moins coûteux, l'idée est de favoriser le plus longtemps possible le maintien à domicile - aujourd'hui, une personne de plus de 95 ans sur deux vit chez elle. C'est ce que l'on appelle le « virage domiciliaire », qui nécessite là encore d'embaucher du personnel, de créer des services de proximité (services publics itinérants pour les démarches administratives, bibliobus, camionnettes de boulangerie ou d'épicerie, etc.). Et, surtout, d'adapter les logements, notamment en utilisant les nouvelles technologies (domotique, capteurs détecteurs de chutes, chemin lumineux, etc.). Une aide sur le modèle de MaPrimeRénov' pourrait inciter les seniors à adapter leur logement, suggère ainsi en mai dernier le rapport « Nous vieillirons ensemble », de Luc Broussy, président de France Silver Éco.

Mais parce que vieillir à domicile ne signifie pas rester dans la maison où l'on a vécu quarante ans, avec son escalier et sa vieille baignoire, il faut aussi inventer des façons d'habiter autrement, permettant d'être chez soi mais avec d'autres : résidences services, habitat inclusif, colocations intergénérationnelles, béguinages, Ehpad « hors les murs »... Et pour que vieillir chez soi ne se transforme pas en assignation à domicile, le rapport Broussy défend une « *approche holistique* », consistant aussi à construire la ville « *amie des aînés* », en repensant ses voiries, son mobilier urbain, ses carrefours, ses passages piétons, ses transports... Vaste chantier !

• Trouver 10 milliards de plus par an

Après une kyrielle de rapports depuis vingt ans, le diagnostic est établi et les remèdes connus. Mais tous les exécutifs, de droite et de gauche, n'ont cessé de reporter le sujet, car tous ont buté sur l'enjeu financier. Le quinquennat Macron ne fait pas exception : la grande loi dépendance promise pour 2019, maintes fois repoussée, est reportée à la prochaine législature. [...]

À l'époque, le gouvernement misait sur l'extinction de la dette sociale prévue pour 2024. Il aurait alors récupéré les recettes affectées à son remboursement (CRDS et fraction de CSG) pour financer la dépendance. Mais ce plan a volé en éclats avec la pandémie de Covid-19 : l'explosion du déficit de l'Assurance-maladie oblige à reporter l'extinction de la dette sociale à minima à 2033. Le gouvernement a bien créé une « cinquième branche » de sécurité sociale dédiée à l'autonomie, elle n'est pas financée...

Missionné par le gouvernement, l'inspecteur général des finances Laurent Vachey a proposé dans un rapport [...] des pistes pour financer la dépendance : aligner le taux de CSG des retraités les plus aisés (8,3 %) sur celui des actifs (9,2 %), réduire de moitié l'abattement de 10 % pour le calcul des impôts des retraités, durcir les conditions d'attribution de l'APA pour les propriétaires de leur logement, taxer davantage successions et donations, etc. Comme la solidarité nationale n'y suffira pas, les mutuelles et les assureurs préconisent depuis plusieurs années déjà d'instaurer une cotisation dépendance obligatoire, articulée avec les contrats santé : autour de 40 ans, les Français cotiseraient quelques euros de plus chaque mois, ce qui permettrait de leur servir une rente viagère de 300 à 500 euros quand survient la dépendance. [...]

• Agir sur la prévention

Et si, plutôt que gérer la perte d'autonomie, la solution était de tout mettre en œuvre pour l'éviter ? Il est en effet possible de faire fondre l'« iceberg » de la dépendance, en passant d'une logique de prise en charge curative et hospitalo-centrée à une stratégie vigoureuse de prévention. Des gériatres estiment qu'avec des mesures simples mais bien pensées on peut réduire de moitié les situations d'entrée en dépendance. Sans grande loi ni gros moyens. Cela passe par exemple par l'instauration d'un check-up santé à des âges clés (départ en retraite, 65 ans, 70 ans) afin de vérifier la vision, l'audition, la nutrition, suivre les maladies chroniques, détecter l'ostéoporose qui peut entraîner des chutes. « *Le "bien vieillir" est un investissement qui évite d'autres dépenses, alors que la perte d'autonomie*

est un sujet de financement complexe qui agit comme un repoussoir », plaide l'Institut Montaigne, qui suggère d'instaurer une règle d'or attribuant 1 euro de dépenses en faveur de la prévention pour 10 euros de dépenses curatives.

- **Changer de regard sur le grand âge**

Mais, au-delà des enjeux sanitaires, organisationnels et financiers, nous ne lutterons pas efficacement contre la perte d'autonomie sans nous attaquer à l'isolement des personnes âgées. Ce qui suppose de changer le regard de la société sur le grand âge afin de construire une société plus inclusive, défend la députée LREM Audrey Dufeu, auteur d'un rapport [...] sur l'« âgisme » c'est-à-dire les discriminations liées à l'âge. Alors que la crise sanitaire a mis un coup de projecteur sur la situation des personnes âgées parfois coupées du reste de la société, il importe de reconstruire des solidarités intergénérationnelles et de permettre aux aînés de garder leur place dans l'espace public, la vie sociale et citoyenne. *« La société de la longévité ne doit pas être celle de l'homme augmenté, qui vit toujours plus longtemps et toujours plus seul, prévient Brigitte Bourguignon, ministre déléguée à l'Autonomie, mais celle de l'humanité retrouvée, celle des générations solidaires. »*

« Malgré les aléas, la CNSA trace sa feuille de route », *Le Quotidien du médecin*, 5 février 2021 – Extraits.

C'est officiel depuis le 1^{er} janvier 2021, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a hérité de la gestion et du pilotage de la fameuse cinquième branche de la Sécu créée cet été. « Nous avons franchi un pas très important, c'est une promesse pour un meilleur soutien aux personnes âgées et en situation de handicap », se félicite sa directrice générale Virginie Magnant.

Pour le premier budget de cette nouvelle ère, la CNSA a vu son périmètre financier élargi. En 2021, elle bénéficie de 31,6 milliards d'euros alloués à la politique de l'autonomie (contre 29,5 milliards l'an passé). Outre le produit de la contribution solidarité autonomie (CSA, 0,3 % à la charge de l'employeur) et de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA, due sur les pensions de retraite), elle sera financée par une fraction de CSG (1,93 point). Désormais, *« la CNSA n'est plus une filiale de l'Assurance-maladie, elle maîtrise pleinement ses crédits »*, salue Virginie Magnant.

Accès aux droits

[...] La directrice de la CNSA se fixe quatre objectifs : une plus grande équité de traitement entre les bénéficiaires ; le renforcement de la qualité des prestations au sein des établissements et services médico-sociaux ; la transversalité des politiques liées à l'âge et au handicap ; et davantage de démocratie grâce au vote du budget de cette branche autonomie dans le projet de loi de financement de la Sécu (PLFSS). En pratique, la CNSA ambitionne de développer un *« service public de l'autonomie »* de proximité. Il prendrait notamment la forme de *« maisons de l'autonomie »* pour mieux accueillir les usagers, assurer l'accès aux droits effectifs et diffuser l'information. Outre l'investissement central dans les établissements et services médico-sociaux pour personnes âgées et pour personnes handicapées, la CNSA devrait aussi consacrer davantage de moyens à la prévention de la perte d'autonomie et aux aidants.

Impatience

La feuille de route sur l'autonomie s'écrit malgré tout en pointillé. En raison de la crise sanitaire, la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) que la CNSA devait signer avec l'État dès 2020 s'appliquera à compter de 2022. *« Nous allons y travailler, à la fois sur les contenus et les moyens en lien avec l'Inspection générale des affaires sociales et des finances »*, assure toutefois la directrice générale.

Surtout, la volonté politique reste incertaine concernant l'ampleur et le calendrier de la réforme promise. Il y a quelques semaines, le projet de loi sur le grand âge et l'autonomie a été reporté *sine die*. [...] Annoncé cet été, un *« Laroque de l'autonomie »* – sur le modèle du Ségur de la santé – devait s'ouvrir à l'automne mais là encore, l'épidémie a bousculé le calendrier.

Sur le terrain, les professionnels du secteur s'impatientent. *« Bien entendu, la pandémie occupe les esprits à court terme mais elle rend d'autant plus essentielle la mise à l'étude rapide et le vote d'une loi autonomie attendue depuis de très nombreuses années »* réclame l'Association des directeurs au service des personnes âgées (AD-PA).

Dans une initiative commune, quatre fédérations de l'aide à domicile (Adédom, ADMR, FNAAFP/CSF, UNA) invitent les Français à interpeller leurs élus pour faire pression sur l'exécutif. *« Les allers-retours sans fin entre le gouvernement et les départements pour assurer les financements nécessaires doivent cesser, plaident-elles. Il est urgent de mobiliser toutes les forces en présence pour soutenir le secteur et prendre à bras-le-corps le défi du vieillissement de la population. »*

Guichets uniques ?

Pour tenter de faire avancer le dossier en dépit des aléas, la ministre déléguée à l'autonomie, Brigitte Bourguignon, a confié une (nouvelle) mission opérationnelle à Dominique Libault, déjà auteur d'un rapport phare sur le grand âge en 2019. Le président du Haut Conseil du financement de la protection sociale planchera sur trois priorités : la généralisation d'un guichet unique pour simplifier les démarches des bénéficiaires ; l'élaboration de bonnes pratiques pour mieux coordonner les professionnels de santé et du grand âge ; et la création d'un comité « *autonomie et parcours de soins* » afin de décroiser les secteurs et de favoriser les synergies.

De son côté, la directrice générale de la CNSA assure que son organisme est pleinement mobilisé, que la réforme arrive ou pas. « *Nous avons des chantiers importants ouverts avant la loi* », affirme-t-elle. La responsable cite les quelque 1,4 milliard d'euros débloqués par le Ségur, fléchés vers les revalorisations salariales des personnels en EHPAD mais aussi 300 millions consacrés aux investissements immobiliers et 100 millions au numérique. Quant au plan France Relance, il doit également faire une place à la prise en charge des personnes âgées. [...]

« Concertation Grand âge et autonomie », Rapport remis par Dominique Libault à Madame la Ministre des Solidarités et de la Santé le 28 mars 2019 - Extraits.

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_grand_age_autonomie.pdf

■ L'expérience allemande

Depuis 1995, un 5^{ème} risque de sécurité sociale, l'assurance-dépendance prend en compte sans critère d'âge les personnes en situation de handicap lourd et les personnes en perte d'autonomie. Ce 5^{ème} risque n'a pas été construit sur une page blanche. Il est adossé à l'assurance-maladie et géré par les caisses de cette dernière. Il n'est pas facile à piloter : il n'y a pas de caisse nationale mais une fédération faitière légère face à 110 caisses publiques ou privées, plus ou moins organisées en plusieurs réseaux. Les ministères fédéraux compétents – santé et famille -, qui n'ont pas de services déconcentrés, doivent articuler l'action de ces caisses d'assurance maladie avec 16 *Länder*, à la situation financière très contrastée et de plus en plus divers sur le plan politique, avec en arrière-plan 11 000 communes et une diversité d'établissements ou de services : publics, mixte privés et publics, privés non commerciaux et privés. Les leviers fédéraux sont avant tout la négociation, puis la loi. On est plus proche sur le sujet de la dépendance de 16 Allemagne que d'Une.

Comme pour l'assurance maladie, l'affiliation est obligatoire. Elle l'est au régime *légal* pour les salariés jusqu'à un plafond de revenus de 60 750 € bruts par an (2019). 10 % de la population a ainsi le choix entre ce régime légal et une assurance privée. Les travailleurs indépendants ont le choix de leur caisse quel que soit le niveau de leurs revenus.

Le nombre de personnes prises en charge par l'assurance-dépendance *légal* s'élevait à 3,3 millions en 2017/16, 77 % des personnes prises en charge étant des personnes âgées de plus de 65 ans (2,55 M, soit 1,9 à domicile et 0,7 en établissement). 190 000 personnes en perte d'autonomie étaient des assurés privés. L'assurance-dépendance met à disposition différentes aides à la personne en perte d'autonomie, si cette personne a été affiliée au moins depuis deux ans.

L'assurance dépendance est financée par des cotisations calculées en deça d'un plafond de 4537,50 € bruts/mois. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le taux est de 3,05 %, la moitié à la charge de l'employeur, l'autre du salarié. Les retraités sont aussi redevables des cotisations. Celle des personnes sans enfant est majorée de 0,25%. L'assurance-dépendance a enregistré en 2017 pour la première fois un déficit de 500 millions. Un déficit de 3,1 Mds est attendu pour les comptes de l'exercice 2018, d'où la hausse de cotisation de 0,5 point du 1^{er} janvier 2019, accompagnée d'un engagement politique de stabilité du taux jusqu'en 2022. Comme une bonne partie des hausses passées (+0,3 pt en 2015 et +0,2 pt en 2016), celle-ci a été compensée, ici par une baisse du taux de cotisation de l'assurance-chômage. [...]

■ L'expérience suédoise

La prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie répond à des spécificités fortes, qui constituent autant de marqueurs socio-politiques distinguant la France et la Suède :

* La Suède est caractérisée par un modèle social *beveridgien* [...] : systèmes de droits universels reposant sur la résidence régulière de la personne, financement par l'impôt, prise en charge assurée par les pouvoirs publics, faible rôle de la société civile et de la famille ;

* Le primat de la liberté individuelle explique certaines singularités du système d'accompagnement du grand âge. Une grande importance est attachée à la dignité de la personne, au recueil de son consentement et à la préservation de son libre choix, principes qui orientent par exemple la prise en charge en établissement. En outre, la place des proches aidants est relativement faible et constitue un sujet politiquement sensible, en ce que l'injonction d'aider un proche parent peut être vécue comme une limitation de la liberté individuelle du descendant et une atteinte à l'égalité entre femmes et hommes ;

* La Suède est un État fortement décentralisé, et l'autonomie financière des collectivités est forte. La prise en charge de la perte d'autonomie repose sur trois niveaux de gouvernance. Au niveau national, le Parlement et le gouvernement déterminent les normes applicables et les objectifs à atteindre. Au niveau régional, les régions (au nombre de 21) sont responsables de l'organisation des soins de santé, préventifs ou curatifs, et de leur délivrance, en milieu hospitalier et ambulatoire. Au niveau local, les 290 municipalités sont responsables de la gestion des services sociaux ; à domicile et en établissement ;

* Les messages de prévention de la perte d'autonomie sont très largement diffusés dans la société suédoise, suite à une politique volontariste menée au début des années 2000. En particulier, les réflexes de prévention des chutes et la promotion de l'activité physique à tous les âges sont largement répandus. Cette large diffusion des messages de prévention peut expliquer les bonnes performances suédoises en matière d'espérance de vie en bonne santé. La part de l'espérance de vie à 65 ans en bonne santé atteint en effet 77,2 % en Suède pour les femmes (79,1 % pour les hommes), contre 44,7 % en France (48,5 % pour les hommes) 57,2 % au Danemark (63,2 % pour les hommes) et 46,8 % dans l'UE (53,8 % pour les hommes). [...]

- Un « modèle » suédois

Le niveau des dépenses publiques en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie est particulièrement élevé en Suède : il atteint 2,7 % du PIB. Pour rappel, ce chiffre est de 1,4 % en France. Le revenu moyen des plus de 65 représente 85,8 % de celui de l'ensemble de la population en Suède en 2014, contre 88,5 % en Allemagne, 87,6 % en moyenne dans l'OCDE et 103,4 % en France. La Suède a donc fait le choix d'un niveau de vie relatif des retraités plutôt faible [...] en particulier par rapport à la France, et d'une couverture de haut niveau des dépenses liées à la dépendance par la solidarité nationale.

Les restes à charge sont faibles, en particulier en établissement où le reste à charge observé dans un établissement de Stockholm est proche de 1 000 euros pour un niveau global de dépense par individu 5 à 6 fois supérieur. Dans une logique universaliste, les ressources de la personne sont faiblement prises en compte dans le calcul de la prestation. Les prestations sont en nature et non en espèces. [...]

- Les difficultés actuelles recoupent en partie les limites identifiées dans le système français et invitent à la vigilance quant aux possibles conséquences d'une politique du « tout domicile »

La faible attractivité des métiers du grand âge est également une préoccupation majeure en Suède, en particulier dans les régions rurales et peu peuplées du nord du pays. Les difficultés de recrutement ont pu être en partie surmontées grâce au recrutement massif d'employés issus de l'immigration, à travers un partenariat efficace entre les municipalités et le service public de l'emploi suédois. Mais l'attractivité des métiers du grand âge constitue une préoccupation croissante pour les pouvoirs publics en Suède, avec une problématique proche de celle rencontrée en France : conditions de travail difficiles expliquant une fréquence soutenue des arrêts maladie, faibles rémunérations, apparition de difficultés croissantes de recrutement. Une commission d'enquête a récemment été mise en place pour évaluer le besoin d'évolution des formations aux métiers du grand âge. [...]

La Suède [...] est aujourd'hui confrontée à une relative remise en cause de son modèle domiciliaire. Tout d'abord, les risques d'isolement des personnes âgées à leur domicile sont soulignés avec de plus de plus de force, avec notamment une crainte de voir les nouvelles technologies se substituer à la présence humaine auprès de la personne âgée. Des initiatives gouvernementales récentes visent à lutter contre la solitude des personnes âgées en mobilisant les associations de retraités (mise en place d'une ligne téléphonique dédiée, production de manuels et de conseils, mise en relation de retraités avec des personnes âgées en perte d'autonomie). [...] Ce sont les récents ajustements budgétaires ayant conduit de nombreuses municipalités à diminuer le niveau des prestations, répondant à la nécessité de faire face à la hausse de la part des plus de 75 ans en Suède, qui expliquent en partie ces critiques.

Ensuite, des voix apparaissent en Suède pour demander l'ouverture de nouvelles places en établissement et assurer un droit opposable à la prise en charge en établissement. L'allongement des files d'attente en établissement, le raccourcissement de durées de résidence concentrées sur la fin de vie, contribuent à voir le maintien à domicile de plus en plus considéré comme une contrainte, en contradiction manifeste avec l'objectif affiché de respect du libre choix des personnes. [...]

« Les groupes privés ont, en partie, pris leur place dans le secteur des Ehpad par manque d'argent public », Claude Evin, *Le Monde*, 9 février 2022. Extraits.

Le statut juridique des établissements n'influe pas sur la qualité de l'accueil des personnes âgées, analyse l'ancien ministre de la santé dans une tribune au « Monde ». Il observe que la prise en charge de la dépendance n'est pas la priorité de notre société.

Dans son rapport publié en mai 2021 sur « Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en Ehpad », la Défenseure des droits a indiqué que 45 % des réclamations reçues par ses services concernaient un Ehpad à statut public, 30 % un Ehpad privé associatif et 25 % un Ehpad privé commercial [en 2020, les structures publiques représentaient 51% des places, le privé 29% et les établissements privés commerciaux 20%].

La question de la prise en charge du grand âge ne se réduit pas non plus à la question des Ehpad. Disons clairement que les choix de notre société ne se font pas prioritairement en faveur de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Cela se traduit notamment par la décision, sans cesse repoussée, de la mise en place d'une reconnaissance de la perte d'autonomie comme étant un risque de protection sociale à part entière, qu'on l'appelle « cinquième risque » ou autrement. Un tel sujet nécessite des choix financiers.

Le rapport que Dominique Libault [directeur de la Sécurité sociale de 2002 à 2012] avait remis au gouvernement en mars 2019, après une large concertation, évaluait le besoin de financement public supplémentaire par rapport à 2018 à 6,2 milliards d'euros en 2024 et 9,2 milliards d'euros d'ici 2030. Les finances publiques ont, depuis, été mises à rude épreuve par la crise sanitaire et la conjoncture actuelle peut expliquer le report des choix à opérer lorsque se pose aussi la question du financement des retraites. Et ce dernier sujet préoccupe beaucoup plus le corps social. [...]

Pilotage cohérent

L'entrée en institution est rarement l'expression d'un choix. C'est plus souvent la conséquence d'une mauvaise coordination des différents intervenants au domicile, lorsque les proches ne peuvent remplir ce rôle. Bien que le terme soit inapproprié, les quelques « Ehpad à domicile » qui ont vu le jour au cours de ces dernières années assurent, de manière efficace, cette fonction d'opérateur organisant à la fois l'aménagement du domicile, sa surveillance, la coordination des services de soins avec les services d'aide. C'est le pilotage cohérent des services à domicile qu'il faut renforcer. L'Ehpad de demain ne sera pas uniquement un lieu d'hébergement mais une plate-forme de services : accueil temporaire, accueil de jour, plate-forme d'accompagnement et de répit pour les aidants.

Pour garantir une bonne qualité de la prise en charge du grand âge, il s'agit donc d'inventer de nouveaux modes d'intervention en même temps que de moderniser l'existant. Cette modernisation passe aussi par une rénovation du bâti. De trop nombreux établissements, particulièrement publics, ne peuvent offrir que des chambres à deux lits sans salle d'eau ou toilettes individuelles. On ne peut garantir la dignité de l'accueil des personnes âgées et la qualité des conditions de travail des personnels dans des locaux vétustes qui ne respectent même pas l'intimité de la personne.

Le besoin de rénovation des Ehpad était évalué en 2019 à 15 milliards d'euros sur dix ans, ce qui, selon Dominique Libault, nécessitait le triplement des sommes alors allouées à l'investissement. Le Ségur de la santé a permis d'augmenter sensiblement la dotation 2021 et a ouvert des perspectives pour les quelques prochaines années [...].

Les groupes privés ont, en partie, pris leur place dans le secteur des Ehpad par manque d'argent public. Leur mode de financement leur a permis de moderniser des Ehpad sans subventions d'investissement. Ceux qui, aujourd'hui, voudraient s'en passer (en les

nationalisant ou en ne leur donnant plus d'autorisations) devraient réfléchir à l'impact budgétaire d'une telle orientation.

Même si, comme je l'ai déjà exprimé, ce n'est pas le statut juridique qui garantit la qualité du service rendu, les entreprises privées qui gèrent des établissements à caractère social pourraient évoluer quant à leur statut juridique et devenir ainsi, par exemple, des entreprises à mission tel que la loi Pacte de 2019 en a ouvert la voie. Mais, c'est surtout le contenu des engagements contractuels passés entre les établissements et les autorités de tarification et de contrôle qui donnera crédit au suivi des engagements pris.

Le renforcement des contrôles, s'il s'avère utile, ne réglera pas pour autant tous les dysfonctionnements vécus au quotidien par les personnes accueillies dans les établissements. [...]. C'est pour avoir laissé des situations s'enkyster que la prise en charge, souvent, s'est détériorée. Les procédures d'expression des usagers au sein des établissements médico-sociaux ont montré leurs limites. Le temps est venu de mettre à leur disposition des médiateurs conventionnels, indépendants et impartiaux, afin d'entendre leur voix et de leur permettre de résoudre les différends qu'ils rencontrent au sein des établissements.

Rapport d'information n°536 au nom de la commission des affaires sociales sur l'enquête de la Cour des comptes sur la prise en charge médicale des personnes âgées en Ehpad, Bernard Bonne et Michelle Meunier, sénateur et sénatrice, 23 février 2022 - Extraits.

<http://www.senat.fr/rap/r21-536/r21-5361.pdf>

En application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, qui dispose que « *la Cour des comptes peut être saisie par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale* », la présidente de la commission des affaires sociales du Sénat a, par courrier du 12 janvier 2021, demandé au Premier président de la Cour des comptes de procéder à une enquête sur la prise en charge médicale en établissement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). [...]

I. La prise en charge médicale des résidents : un cumul de difficultés

[...] L'enquête conforte plusieurs éléments de constat déjà instruits par les travaux de la commission [...]. Deux points saillants ressortent de cette analyse.

Le premier est celui de la dégradation de l'état de santé des résidents en Ehpad. Les résidents vieillissent et leur état de santé nécessite une prise en charge renforcée. Les données disponibles montrent en effet que l'âge moyen des résidents en Ehpad ne cesse de progresser, il était de plus de 86 ans en 2015, et que concomitamment le niveau de dépendance des personnes accueillies dans ces établissements ne fait que croître puisque plus de la moitié des résidents (54 %) est désormais très dépendante [...]. Il est donc normal, au vu de ces éléments, que les besoins en soins médicaux évoluent à la fois quantitativement et qualitativement.

Le deuxième élément [...], ce sont les difficultés de recrutement du secteur qui rendent plus difficile l'accompagnement en soins des résidents. La Cour souligne ainsi qu'un tiers des Ehpad ne dispose pas d'un médecin coordonnateur. [...]

II. Des ajustements incrémentaux et cumulatifs

L'amélioration de la qualité de la prise en charge passe par une organisation plus efficace au sein des établissements. Pour atteindre cet objectif, la Cour propose le développement de « bonnes pratiques » dans toutes les activités des établissements afin de les aider à définir une organisation optimale aussi bien en matière de taux d'encadrement, que de formation des personnels ou de développement d'actions de prévention. [...]

Le développement de référentiels permettant d'établir le niveau d'effectif nécessaire pour garantir l'accompagnement du résident est une proposition novatrice faite par la Cour. Sur le modèle de la réglementation relative à l'accueil des jeunes enfants, des ratios de nombre maximum de résidents à prendre en charge par chaque professionnel de soin qualifié pourraient être élaborés. La Cour considère que ce référentiel est de nature à agir sur la qualité du service et sur l'attractivité du secteur pour les professionnels. Des réflexions identiques sont en cours chez certains de nos voisins européens (Danemark, Suède) tandis que l'Allemagne est le seul parmi les pays étudiés par la Cour, à avoir mis en œuvre des taux d'encadrement opposables. Le développement de référentiels doit s'accompagner d'une action sur l'organisation interne des établissements [...]. Cet effort porté sur l'organisation doit englober les modalités de prise en charge de certaines situations et notamment promouvoir une action volontariste dans le domaine de la prévention.

Cette problématique fait écho aux difficultés de notre système de santé en la matière, bien que la promotion de la santé et la prévention soient mises au premier rang des objectifs de la stratégie nationale de santé. [...]

Dans ce volet prévention, une attention particulière doit être apportée à la gestion de la polymédication des personnes âgées, un sujet majeur de santé publique. L'objectif est de réduire la surconsommation, notamment celle de médicaments psychotropes, et l'iatrogénie médicamenteuse qui provoque des hospitalisations et des décès. [...] La Cour préconise la mise en place d'une politique institutionnalisée, inscrite au niveau du projet d'établissement, mais surtout guidée par une exploitation plus systématique des données médicales détenues par l'assurance maladie. [...]

III. Actionner le levier du financement pour améliorer la qualité de la prise en charge

[...] Les règles de financement ne permettent pas aux établissements d'investir davantage dans la prévention. À ce titre, la Cour propose que les modalités de financement tiennent davantage compte des besoins liés à la prise en charge des troubles cognitifs et que certaines dotations soient conditionnées à des indicateurs relatifs au déploiement d'actions de prévention. Elle préconise notamment [...] de mieux valoriser la prévention, les thérapies non médicamenteuses et le suivi de l'évolution des pathologies. Enfin, elle considère que le modèle de financement devrait faire une place plus grande aux dotations pluriannuelles plus favorables aux objectifs d'amélioration de la qualité ou d'accueil des populations en situation de précarité ou de handicap.

Les modalités de financement destinées à favoriser la prise en charge des besoins d'accompagnement des résidents doivent également être révisées. [...] La Cour préconise également le recours au tarif global qui permet une meilleure prise en charge médicale des résidents en salariant et en intégrant les professionnels, cette dernière proposition répond par ailleurs aux difficultés d'accès au médecin traitant.

Enfin, la Cour propose une réforme substantielle de la tarification ternaire (forfait relatif aux soins, forfait relatif à la dépendance, tarif relatif à l'hébergement). Partant du constat selon lequel la frontière entre les dépenses qui relèvent du soin et celles qui relèvent de la dépendance est artificielle et que par ailleurs la part des financements départementaux ne cesse de décroître, elle propose la construction d'un modèle de tarification unifié où l'assurance maladie assumerait un financement quasi intégral des charges relatives aux soins et à la dépendance. [...] Une telle proposition soulève bien entendu la question de la place des départements dans la nouvelle gouvernance mise en œuvre par cette réforme de la tarification et du maintien d'un lien territorial dans la gestion des établissements.

IV. Des marges d'amélioration pour l'exercice de la tutelle et des contrôles

La question des contrôles est au cœur de l'actualité et la Cour ne l'esquive pas. [...] Un Ehpad se fait contrôler en moyenne tous les 20 à 30 ans. C'est insuffisant. La Cour pointe la nécessité de renforcer les moyens affectés à cette tâche. [...]

Plusieurs pistes peuvent être suivies pour améliorer cette situation. Le renforcement du suivi de ces contrôles est une première étape puisqu'il est aujourd'hui difficile d'appréhender précisément le nombre de contrôles effectués en Ehpad car les ARS et les départements les identifient mal. Élargir le périmètre de ces contrôles qui s'inscrivent principalement aujourd'hui dans l'orientation « *inspection et prévention des risques de maltraitance dans les établissements* » constitue une autre démarche nécessaire. Ces programmes de contrôle sont partagés avec les départements. [...] Les nouvelles missions confiées à la HAS permettront de favoriser un meilleur recours à l'évaluation mais ne résoudront pas tous les problèmes.

Le contrôle de la section hébergement qui représente entre 45 % et 68% des recettes perçues par les établissements fait l'objet de développements spécifiques. Ce forfait hébergement joue un rôle central, ou devrait jouer un rôle central, dans la qualité de la prise en charge des résidents, il sert en effet à financer les dépenses immobilières ou des activités d'animation qui sont autant d'éléments importants dans cette prise en charge et dans le développement des actions de prévention.

La Cour observe que les autorités sanitaires ne disposent que d'un pouvoir de contrôle partiel sur les flux de la section hébergement, notamment dans les Ehpad privés, et suggère un renforcement des informations que les établissements doivent communiquer sur l'utilisation de ces recettes et une modification législative afin de permettre aux juridictions financières de contrôler ces flux financiers.

Examinant d'autres volets de la tutelle exercée par les autorités tarifaires, la Cour porte une appréciation nuancée sur l'efficacité des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), présentés comme un « levier de performance » pour les Ehpad et observe que cette contractualisation n'a pas produit l'effet escompté pour décliner les orientations de la politique publique et établir des objectifs stratégiques pluriannuels pour les Ehpad. Cette situation est en partie provoquée par l'insuffisance du dialogue de gestion entre établissement et autorités de tutelle mais également par une vision trop administrative et trop descriptive de ces contrats. [...]

V. EHPAD de demain : entre réseaux et intégration

Souhaitant dégager des perspectives pour les années à venir, la Cour se prononce en faveur d'une « mise en réseau » des Ehpad considérant que les établissements isolés ne sont plus en mesure d'assumer seuls les problématiques liées à la santé, la sécurité et même le bien-être de leurs résidents. Une insertion au sein d'un réseau d'acteurs de santé ou d'un groupe d'envergure régionale ou nationale est une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'amélioration de la qualité de la prise en charge.

Le développement de passerelles entre les différents modes de prise en charge des personnes âgées dépendantes, entre domicile et établissements mais également avec les établissements sanitaires est impératif pour améliorer la prise en charge des résidents.

Cette démarche repose sur une double logique. Tout d'abord, une logique de renforcement de l'organisation des établissements. La Cour souligne les effets bénéfiques que peuvent apporter aux établissements le fait de s'intégrer dans un réseau comportant plusieurs Ehpad pour le fonctionnement quotidien, la réflexion sur l'organisation interne, voire la mutualisation de moyens. Ensuite, une logique de parcours pour les résidents, notamment par le biais d'une coopération organisée entre Ehpad et établissements de santé.

Les autorités de tarification sont déjà promoteurs de démarches de coopération plus fortes afin de mieux articuler le parcours du résident devenu patient avec d'autres établissements. Pour l'heure, le secteur privé est déjà restructuré, le privé non lucratif est en cours de restructuration tandis que les dispositifs de mutualisation mis en place dans le secteur publics restent éloignés des bénéfices que peut accorder l'intégration [...].

Ces réflexions de la Cour des comptes viendront enrichir les travaux de la commission d'enquête relative au contrôle des Ehpad. De façon plus large, elles permettront d'alimenter la réflexion sur la prise en charge des personnes âgées.

« Pour une prise en compte de la longévité des personnes dans les politiques sociales », Sophie Rozez, *Droit, Santé et Société*, 2021, Volume 1, n°64 – Extraits.

Les politiques sociales désignent une variété d'interventions publiques visant à protéger les personnes contre la survenance de risques sociaux susceptibles d'altérer leur revenus, leurs conditions d'existence. Fondées sur la solidarité nationale, elles reposent sur des mécanismes de redistribution assurant une sécurité économique. La vulnérabilité des personnes âgées, au regard de ces risques sociaux, en fait une population cible des politiques sociales lesquelles se sont historiquement construites autour de la vieillesse et de l'âge. [...] Ces politiques sociales ont le plus souvent pour objet de compenser la perte de revenus liés à l'arrêt de l'activité professionnelle ou de permettre l'accès aux soins, à l'hébergement et plus largement de venir en aide à la personne démunie. Elles reposent sur une combinaison des prestations de sécurité sociale et des allocations d'aide sociale. [...]

Battre en retraite

Les retraites reposent sur un système par répartition dans lequel les actifs (ceux qui sont en âge de travailler) financent les retraités, parachutés dans la catégorie des non actifs, du fait de leur âge. Il s'agit d'un dispositif qui repose sur une solidarité intergénérationnelle pour certains. La détermination des pensions retraites des travailleurs repose sur une combinaison astucieuse de la durée de cotisation et de l'âge. [...] L'âge [...] détermine le moment crucial où la personne peut liquider sa retraite. Ce point de bascule entre l'activité et l'inactivité est porteur d'aspirations contradictoires. Celles de ceux qui ont connu des conditions de travail pénibles, prématurément usés physiquement et/ou psychologiquement, qui voient dans leur départ à la retraite, un moment de tranquillité, de repos mérité. Celles de ceux sommés de « battre retraite », qui redoutent d'avoir à tourner le dos à leur vie professionnelle et de basculer dans l'invisibilité sociale. Celles d'un État qui tente d'équilibrer des comptes sociaux, avec plus ou moins d'adresse. On comprend pourquoi la notion d'âge pivot récemment introduite dans le débat public sur la réforme des retraites cristallise des passions animées par des aspirations contradictoires. [...]

L'âge est devenu un marqueur social qui ne correspond à aucune réalité objective. Mais les politiques sociales y recourent pour caractériser la vieillesse ou l'état de dépendance. Ainsi l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) s'adresse à la personne âgée qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liée à son état physique ou mental et peut, sous certaines conditions ainsi bénéficier d'une prise en charge adaptée à ses besoins ⁽¹⁾. On peut toutefois observer qu'un état de dépendance peut survenir à n'importe quel âge. Il suffit de penser à une situation de handicap pouvant arriver à n'importe quel âge. [...]

⁽¹⁾ Note du jury : Article L 232-1 du code d'action sociale et des familles : « Toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins. Cette allocation, définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national, est destinée aux personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière. »

Très souvent cité comme le levier politique ayant ouvert la voie aux politiques sociales de la vieillesse des cinquante dernières années, le célèbre rapport Laroque ⁽²⁾ n'a pas été en mesure d'éclipser une représentation négative de la vieillesse [...]. La vieillesse y est là encore présentée comme « une source de problèmes ». Dès l'introduction, le rapport est explicite : « l'entretien des personnes âgées inactives fait peser une charge de plus en plus lourde sur la population en activité... Le vieillissement se traduit par le conservatisme, l'attachement aux habitudes, le défaut de mobilité et l'inadaptation à l'évolution du monde actuel ».

Cette ambivalence continue d'inspirer les politiques publiques les plus récentes à de rares exceptions près, comme en témoigne la récente loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement qui vise la population des plus de 60 ans. « L'adaptation », autre terme à emprunté à l'univers de la biologie, inspiré de la théorie de l'évolution, n'est pas moins porteuse d'ambivalence, en ce qu'elle exprime notamment « un décalage entre soi et les autres ». [...]

On le voit les exemples sont légions qui montrent que la vieillesse, saisie par l'âge, est un objet d'encadrement légal. Des avancées bien réelles ont été obtenues, notamment sur le terrain du recul de la pauvreté, de l'accès aux soins, au logement, grâce à des politiques publiques mises en œuvre depuis l'après-guerre. Mais elles ont également contribué à diffuser à leur tour des représentations négatives. L'âge est devenu le support d'une stigmatisation et de discriminations, alors même qu'il constitue l'axe de déploiement des politiques sociales. Or, celles-ci patinent aujourd'hui et peinent à saisir la diversité des situations et à envisager la personne dans son universalité. [...]

Changer de paradigme

La longévité désigne à proprement parler la longue durée d'une vie [...]. [Elle] inscrit la personne dans son parcours de vie, dans sa stabilité, sans exclure tout changement, en éclipasant l'âge. Elle permet d'envisager des espaces de vie renouvelés et une projection dans le futur. L'âge n'est plus ici considéré comme un point de fracture, voire de rupture, mais un simple point de repère tout au plus. [...]

Durer mais comment ? Car la longévité appelle des besoins, tels que des frais médicaux, des dépenses liées à l'adaptation de l'habitat, des transports, et à terme de l'accomplissement des besoins essentiels de la vie courante rendus plus difficiles. On touche ici à la question de la dépendance [...] à laquelle, la France, en dépit des innombrables rapports publics sur le sujet, n'apporte toujours pas de réponses satisfaisantes. [...]

Préserver la santé

« La vieillesse n'est pas une question de mort, c'est une question de santé puisque la mort est certaine », cette citation attribuée à François Mitterrand rend parfaitement compte des enjeux que soulève la maladie à laquelle expose la longévité. Il est difficile d'échapper à la maladie parfois même de la surmonter, mais la longévité expose davantage à ce risque.

⁽²⁾ Note du jury : il s'agit du rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse présidée par Pierre Laroque, publié en 1962 et intitulé « Politique de la vieillesse ».

Sur ce point, si la France connaît une des espérances de vie les plus élevées en Europe, elle ne peut se satisfaire de la même manière de l'état de santé des plus âgés. Celui-ci ne dépasserait pas 64 ans chez les femmes et 63 ans chez les hommes. Le cynisme ne résiste pas à un calcul simpliste : lorsqu'elle prend sa retraite, une personne a, certes, une espérance de vie de 20 ans mais en mauvaise santé. Ce qui est peu réjouissant pourrait l'être davantage si des politiques de prévention engagées tôt dans la vie prenaient le relais. Or, le dispositif d'assurance maladie, mis en œuvre par la sécurité sociale française, vise avant tout à compenser la survenue du risque maladie. Cette compensation se traduit soit par l'accès aux soins, soit par l'indemnisation des journées non travaillées, afin de garantir une sécurité économique. Les dispositifs de prévention, prétendument coûteux, sont quasiment absents des politiques de santé publique. Au mieux, sont développés des dispositifs de diagnostics précoces des maladies. [...] Plus généralement Il y aurait beaucoup à faire en direction de la prévention des cancers, des troubles hormonaux, en lien avec l'exposition aux perturbateurs endocriniens, aux herbicides, pesticides. Cela est bien connu mais la volonté politique d'y apporter des réponses est encore trop velléitaire.

La préservation de la santé pourrait également être mise en œuvre par une meilleure prise en compte de la pénibilité et de la souffrance au travail. Il s'agirait là d'un changement culturel majeur tant les dispositifs de prévention sont insuffisants en la matière. [...] La fixation d'un âge pivot de liquidation de la retraite, est également une source d'inégalité, eu égard aux conditions de travail et à la pénibilité du travail. Statistiquement un homme cadre vit en moyenne 6,3 ans de plus qu'un homme ouvrier même si l'écart s'estompe avec l'âge. [...]

Un changement culturel

Adapter les services publics, l'habitat, les transports, les services, le système éducatif, la formation professionnelle... Des secteurs entiers de l'économie regorgent de possibilités actuellement peu ou prou prises en compte. Reconnaître la valeur de l'activité produite par les personnes, quel que soit leur âge notamment dans la sphère familiale ou dans le secteur associatif, permettrait de faire la peau à cette idée selon laquelle les vieux sont un poids pour la société, tout en reconnaissant leur participation à la richesse de la nation. La longévité offre des perspectives de prise en compte des potentialités d'une population d'âge relativement élevée. Elle se pense. Elle doit être accompagnée par des politiques sociales résolument tournées vers l'avenir de la personne. [...]

Cette communication n'appelle aucune conclusion, au mieux des points de suspension. Mais puisqu'il faut bien s'arrêter, un temps, ce sera pour citer Simone de Beauvoir concluant son essai sur la vieillesse dont l'écriture a été achevée en 1970, déjà : « c'est tout le système qui est en jeu et la revendication ne peut être que radicale : changer la vie ». [...]