

Quelles suites donner à la loi d'adaptation de la société au vieillissement ?

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement a été publiée au Journal Officiel le 29 décembre 2015 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. A ce jour (22 février 2016), quelques premiers décrets d'application ont été également publiés.

L'UNIRS Solidaires avait commencé dès 2010 un travail de réflexion sur une politique générale d'accompagnement des personnes en manque d'autonomie. Ceci avait notamment conduit à la mise au point d'un dossier de 60 pages présentant l'historique de cette question, revenant sur certains des rapports commandés par une succession de ministères et d'organismes, et présentant nos propres réflexions et revendications.

1) Nos revendications :

L'UNIRS revendique l'instauration d'un véritable droit à l'autonomie et au « bien vieillir ». Ceci doit se traduire dans de multiples domaines : rendre plus faciles les transports et les déplacements des personnes âgées en perte d'autonomie ; développer la prévention avec une prise en charge précoce et adaptée ; privilégier et faciliter le maintien à domicile pour les personnes qui le souhaitent, avec des moyens humains et financiers proposés à leur disposition ; favoriser l'implantation d'établissements de proximité et à taille humaine. Tout ceci devrait notamment se traduire par la mise en place d'un « service public de l'aide à l'autonomie » regroupant ou intégrant l'existant actuel et le renforçant, avec des personnels à temps plein, plus nombreux, qualifiés et correctement rémunérés. Ce service public devrait couvrir les besoins spécifiques des personnes en établissements tout comme ceux des personnes ayant décidé de rester à leur domicile.

Et nous revendiquons une prise en charge par la solidarité nationale des coûts financiers supplémentaires liés à la perte d'autonomie. Nous estimons en effet que la perte d'autonomie, même réduite, est déjà une contrainte et une souffrance au quotidien, physique et psychique, pour les personnes directement atteintes et pour leurs proches. Il serait inadmissible qu'à ces problèmes se surajoutent des questions financières pour ces personnes et leurs familles. La perte d'autonomie est donc bien un domaine où la solidarité nationale doit jouer à plein.

C'est pourquoi nous estimons que l'aide à l'autonomie doit respecter le principe du Conseil National de la Résistance « *chacun cotise selon ses moyens et reçoit selon ses besoins* ». Il s'agit de faire vivre une réelle solidarité nationale allant vers une prise en charge à 100 % par la Sécurité Sociale des frais supplémentaires liés à la perte d'autonomie. Une solidarité nationale, c'est dire qu'il n'est pas question pour l'UNIRS, par exemple, que seules les personnes retraitées (qui seraient plus « susceptibles » d'être concernées par la perte d'autonomie) participent au financement des besoins financiers nécessaires. Ceci implique également le rejet de toute idée de partenariat public / privé lucratif, ces procédés se révélant très lourds financièrement pour la collectivité et générateurs de conflits de gestion et de détournements financiers. Le financement doit être basé sur l'ensemble des revenus de l'ensemble de la population. Il doit être stabilisé, intégré dans les recettes de la Sécurité sociale, mais affecté. Il doit permettre de supprimer tout « reste à charge » pour les personnes concernées et les familles.

2) Des annonces et des promesses gouvernementales qui échouent compte tenu des choix budgétaires retenus :

Pendant des années, les gouvernements successifs ont promis de créer une couverture sociale destinée à une réelle prise en charge des personnes en perte d'autonomie.

Sans remonter bien loin, il suffit déjà de rappeler les promesses du candidat Sarkozy en 2007 de création d'une cinquième branche de la Sécurité sociale. Après avoir « réglé » comme on se souvient le dossier des retraites en 2010, le Président Sarkozy a lancé, lors du premier semestre 2011, de multiples réunions animées par Madame Roseline Bachelot et destinées à parfaire les propositions du gouvernement. Ceci s'est terminé lamentablement par le renoncement à toute réforme annoncé le 24 août 2011 par le Premier ministre François Fillon, au motif de « finances publiques exsangues ». Effectivement, certaines dépenses sociales sont difficilement compatibles avec une baisse des contributions et des cotisations des plus riches, et particulièrement des entreprises multinationales, et avec la multiplication des nouveaux cadeaux fiscaux et sociaux engagés par ces gouvernements.

Dans ses promesses de campagne, le candidat Hollande avait été plus discret sur ce sujet, alors qu'il pourfendait « la finance sans visage ». Dans son engagement n° 18 il annonçait tout de même qu'il « *engagerait une réforme de la dépendance permettant de mieux accompagner la perte d'autonomie* ». Début 2013, Hollande promettait pour la fin 2013 une loi sur la perte d'autonomie. Fin novembre 2013, le gouvernement Ayrault, préparant son projet de loi « Adaptation de la Société au Vieillessement », a engagé une succession de rencontres et de tables rondes pilotées par Madame Michèle Delaunay, ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie. L'éventuel projet de loi qui aurait dû suivre a été plus ou moins « gelé » par le changement de gouvernement fin mars 2014 et l'arrivée d'une nouvelle équipe menée par Manuel Valls. L'orientation politique de ce nouveau gouvernement s'inscrivant encore plus que le précédent dans les exigences du patronat et de la finance, il était certain que le contenu de l'éventuelle loi serait bien loin de nos revendications.

2) Une lecture de la loi du 28 décembre 2015 rendue difficile :

La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 est le résultat d'un long processus parlementaire, précédé par une présentation au Conseil des Ministres le 3 juin 2014, puis débuté par l'adoption d'un premier texte en 1^{re} lecture par l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2014.

Chaque article de cette loi abroge, modifie ou crée de nouveaux articles dans les Codes de l'Action Sociale et des Familles, de la Sécurité Sociale, de la Construction et de l'Habitation, des Transports, de la Santé Publique et aussi dans le Code Civil. Par ailleurs, cette loi abroge, modifie ou crée encore de nouveaux articles dans certaines lois promulguées antérieurement.

Toutes ces modifications rendent donc particulièrement longue et difficile la lecture des textes de cette loi (pour la consulter dans son intégralité, aller sur le lien d'accès :

www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?...type...typeLoi...).

L'examen de cette loi, comme l'examen de la plupart des textes législatifs, nécessite toujours une grande prudence. Gardons-nous bien de prendre « à la lettre » les déclarations d'intention qui y figurent, particulièrement les « attendus » et les déclarations préliminaires générales qui, presque toujours, sont très loin des décret d'application publiés par la suite.

Ainsi, il est affirmé dès le début que « L'adaptation de la société au vieillissement est un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation ». Les militantes et les militants de l'UNIRS Solidaires ont déjà eu l'occasion, au cours des trente dernières années, de prendre connaissance de lois stipulant que l'action contre le chômage et pour l'emploi était la priorité des politiques publiques, alors qu'elles ont débouché régulièrement, en fait, sur un chômage fortement consolidé et sur une précarité toujours plus grande.

3) Ne pas se fier au Sommaire de cette loi :

La lecture du sommaire de la loi du 28 décembre 2015 pourrait laisser croire qu'elle répond à toutes les questions posées à la société comme aux personnes par la perte d'autonomie.

Titre I : Anticipation de la perte d'autonomie.

Chapitre I : L'amélioration de l'accès aux aides techniques et aux actions collectives de prévention.

Chapitre II : L'action sociale inter-régimes des caisses de retraite.

Chapitre III : La lutte contre l'isolement.

Titre II : Adaptation de la société au vieillissement.

Chapitre I : Vie associative.

Chapitre II : Habitat collectif pour personnes âgées.

Section 1 : Les résidences autonomie et les autres établissements d'hébergement pour personnes âgées.

Section 2 : Les autres formes d'habitat avec services.

Chapitre III : Territoires, habitat et transports.

Chapitre IV : Droits, protection et engagements des personnes âgées.

Section 1 : Droits individuels des personnes âgées hébergées ou accompagnées.

Section 2 : Protection des personnes handicapées et des personnes âgées fragiles.

Section 3 : Protection juridique des majeurs.

Titre III : Accompagnement de la perte d'autonomie.

Chapitre I : Revaloriser et améliorer l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile.

Chapitre II : Refonder l'aide à domicile.

Chapitre III : Soutenir et valoriser les proches aidants.

Chapitre IV : Dispositions financières relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie et au soutien et à la valorisation des proches aidants.

Chapitre V : Soutenir l'accueil familial.

Chapitre VI : Clarifier les règles relatives au tarif d'hébergement en établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Chapitre VII : Améliorer l'offre sociale et médico-sociale sur le territoire.

Titre IV : Gouvernance des politiques de l'autonomie.

Chapitre I : Gouvernance nationale.

Section 1 : Le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age.

Section 2 : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie.

Section 3 : Systèmes d'information.

Chapitre II : Gouvernance locale.

Section 1 : La coordination dans le département.

Section 2 : Le Conseil départemental de la Citoyenneté et de l'Autonomie.

Section 3 : Les maisons départementales de l'autonomie.

Section 4 : La récupération des prestations d'aide sociale.

Titre V : Dispositions relatives aux outre-mer.

Titre VI : Dispositions transitoires et finales.

En fait, la loi ne répond déjà pas à l'ambition première affichée en 2013, et les choix de financement retenus conduisent à limiter fortement le développement d'une solidarité nationale, laissant le champ relativement libre aux investisseurs privés qui voient dans ce secteur de nouveaux « gisements de rentabilité », c'est la « Silver économie » déjà largement mise en œuvre.

4) Une loi incomplète et insuffisante, mais avec quelques nouveaux ancrages sur lesquels il faudra s'appuyer :

La loi de décembre 2015 est incomplète car elle néglige d'aborder réellement dans sa globalité l'ensemble des questions soulevées par le prolongement de la durée de vie d'un nombre croissant de nos concitoyennes et de nos concitoyens. La première exigence non abordée par la loi, c'est la nécessité d'un autre partage des richesses pour consacrer un part plus importante des richesses créées par l'ensemble de la société aux personnes âgées et à leurs besoins collectifs et individuels. Ceci devrait donc avoir des implications budgétaires, en matière de recettes publiques comme en matière de dépenses publiques.

Dans un certain nombre de domaines, la loi apporte, en théorie, des précisions et des améliorations par rapport à l'existant. Il nous faudra donc suivre avec attention la future publication des décrets d'application afin d'avoir une vision exhaustive de la réalité du nouveau cadre législatif et réglementaire. Et dans chaque département, il nous faudra, ensuite, suivre de près les mises en applications pratiques, noter les insuffisances, les pistes à abandonner et surtout les nouvelles orientations à proposer.

Notre premier travail est donc de reprendre dans sa totalité le texte de loi, à partir du document déjà discuté lors du C.A. de l'UNIRS des 20 et 21 janvier 2016, et d'analyser, au fur et à mesure, le niveau des modifications intervenant dans les différents domaines. Nous aurons à suivre plus particulièrement :

- **les actions collectives de prévention**
- **l'habitat collectif pour personnes âgées**
- **les établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (Ehpad)**
- **l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)**
- **les aides à domicile et les services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad)**
- **la situation des aidants**
- **la gestion des politiques de l'autonomie, nationalement et localement.**

Pour chacun de ces sujets, il conviendrait de parvenir à la rédaction d'une fiche permettant aux militantes et aux militants de cerner plus facilement les questions soulevées et les suivis et contrôles auxquels pourrait procéder une organisation syndicale telle que notre Union syndicale Solidaires.

5) Faire vivre nos revendications pour un « mieux vivre ensemble intergénérationnel » :

Nous l'avons vu, cette loi est très insuffisante, dans son contenu, et dans les moyens financiers et humains qui lui sont consacrés. En réalité, nous pouvons trouver un mérite à cette loi, ou plutôt un mérite aux premières volontés affichées en 2013, c'est l'idée d'aborder dans sa globalité la question de l'adaptation de la société au vieillissement : le nombre de personnes vivant plus longtemps ne cesse d'augmenter, ce qui a forcément de multiples implications dans la vie de chacune et de chacun, dans la vie des familles, et aussi dans l'organisation de la société.

A l'UNIRS Solidaires, depuis plus de 3 ans, notre réflexion et notre travail de recherche ont abouti à l'établissement d'un dossier revendicatif qui reprend l'ensemble des revendications susceptibles d'être formulées par les personnes retraitées. Il aborde notamment le pouvoir d'achat, la place des personnes retraitées dans la société, les transports, le logement, la santé, la fin de vie, et plus particulièrement l'Aide à l'Autonomie.

Pour faire vivre notre dossier revendicatif sur ce dernier point :

- *Dans un premier temps, il nous paraît donc impératif de prendre du temps pour réfléchir et débattre entre nous sur les points les plus importants de cette loi.*
- *Dans un deuxième temps, il serait important et nécessaire de confronter nos analyses et nos propositions avec celles des militantes et des militants des autres organisations de retraité-e-s, et plus particulièrement, peut-être, avec les camarades rencontrés dans l'inter organisation « des neuf ».*
- *Enfin dans un troisième temps, il nous faudra, en outre, faire connaître nos revendications à nos concitoyens et concitoyennes afin d'enrichir ce dossier revendicatif et d'agir plus largement pour sa mise en œuvre.*

22 février 2016