

# INTRO: Un processus incrémental de réforme

- Une non-décision exemplaire (1979-1994)
- Une expérimentation législative (1995-1996)
- Une loi transitoire (1997-2001)
- Une APA modifiée (printemps 2003)
- La création de la CNSA (automne 2003)
- Une feuille de route présidentielle qui s'éternise

# INTRO: Des dispositifs non conçus autour de la catégorie dépendance

- Aide ménagère légale : condition d'âge, condition de revenus
- Aide ménagère extra-légale: condition d'âge, condition d'assuré / Personnes âgées en général
- ACTP: taux d'invalidité, condition de revenus population exclue du travail social

## 1.1 D'une alternative à une hybridation

- DEPART: 5ème risque versus Aide sociale
- Dépendance déjà couverte par la sécurité sociale (volet santé)
- ARRIVEE: Une prestation *sui generis* / un « faux » 5ème risque

## 1.2. Pour une approche méso-sectorielle

- Des registres macro insuffisants:
  - L'approche néo-institutionnaliste historique (*path dependency*) n'opère pas directement (utile indirectement)
  - L'approche en termes de référentiel libéral et de convergence restitue les contraintes mais ne prescrit pas précisément
  - Nécessité de prendre en compte la dynamique sectorielle (bricolage)



## 1.3. Qu'est-ce qu'un risque?

- Risque: notion apparue dans le droit en 1898 avec la loi sur les accidents du travail
- Accident / calculable/assurable
- Risque: diminue les revenus (ex: chômage, longue maladie) ou augmente les dépenses (famille, santé, dépendance)
- Une manière de se représenter les problèmes + définition empirique du risque
- Dépendance: perçue comme le risque le plus important (Join-Lambert, Castel)

## 1.4. Le 5ème risque: un consensus contradictoire

- Interview présidentielle: le chef de l'Etat parle de 5ème risque tout en évoquant l'hypothèse d'une souscription obligatoire à une assurance privée (marché) et la restauration partielle du recours sur succession (Subsidiarité / Aide sociale).
- 5ème risque = 5ème branche de sécurité sociale
- 5ème risque > consensus contradictoire
- Raffarin (2003): 5ème branche de protection sociale

## 1.5. L'arrière plan du 5ème risque

- Rapport Arreckx (1979)
- Rapport Braun (1987)
- Commission Schopflin (1991)
- Hypothèse ministérielle de travail (1994)
- Livre noir de la PSD
- Episode caniculaire comme fenêtre d'opportunité
- Election présidentielle (2007)

## 2.1. Echec du 5ème risque

### Contraintes économiques, incertitude et réversibilité des choix

- Une incertitude sur l'évolution à long terme de la dépendance
- Evier un nouveau sentier de dépendance: stratégie incrémentale
- Equilibrer les comptes sociaux existants



## 2.2. L'échec du 5ème risque: des médiations institutionnelles insuffisantes

- Absence d'un « Pouvoir gris » (USA) > CNRPA (représentation faible et fragmentée)
- Absence de synergies avec les acteurs du handicap (très structurés et étroitement associés aux choix de politique publique)
- Retrait des gériatres
- Caisses de sécurité sociale (régime général): peu investies
- Champ politique: positions fluctuantes (opposition / majorité)
- Professionnels (maintien à domicile, établissements): les principaux porte-paroles concernant la dépendance

### 3.1. Héritage départemental: un contexte général

- ❑ Existence d'une rhétorique anti-départementale
- ❑ Capacité des départements à se maintenir (cumul des mandats, rôle des associations d'élus)
- ❑ Le social est un puissant levier de légitimation: compétences, budgets, rôle de solidarité (échelon)

## 3.2. Héritage départemental: une présence incontournable

- Une défense « par le bas »
  - 1992 (projet Cathala),
  - 1996 (initiative sénatoriale) > PSD (une réforme conçue par et pour les conseils généraux)
- Un soutien par le haut
  - Elaboration de l'APA: ne pas fragiliser l'échelon départemental
  - Gouvernement Raffarin (présidence Sénat) + Hubert Falco

### 3.3. Un leadership instrumentalisé

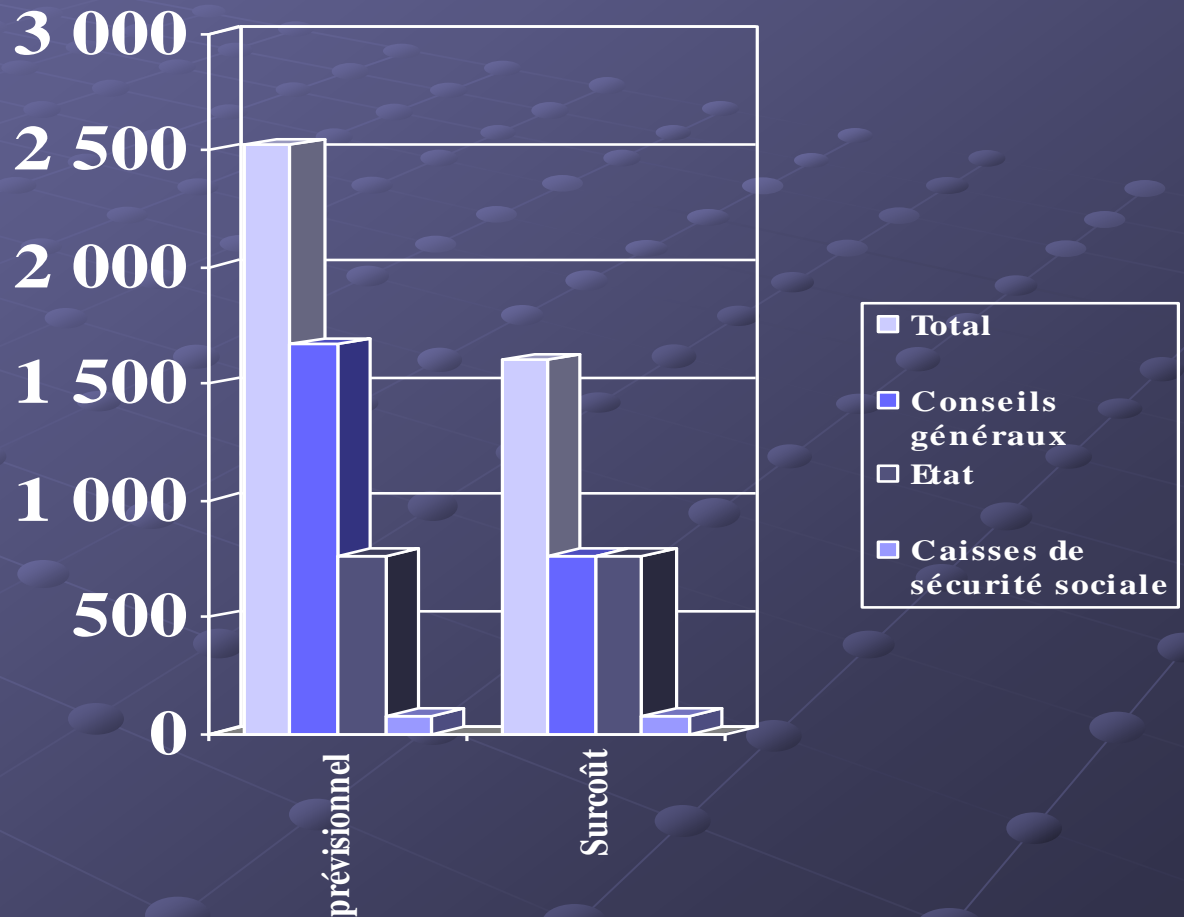
- La transaction sociale de l'APA: consolider le leadership départemental tout en sollicitant les conseils généraux
  - L'APA: un non-respect du principe de compensation (devenu constitutionnel) (dipao suivante)
  - Réinscrire l'APA dans un mouvement plus général: l'explosion des dépenses sociales (instrumentalisation financière de la périphérie) est le prix à payer pour la survie des départements



## 3.4. Le financement de l'APA

■ Un coût total de 2,52 milliards d'euros

■ Un surcoût de 1,67 milliards d'euros



### 3.5. Le leadership départemental: aller au-delà de la compensation financière

- La PSD: échec du point de vue du droit social / acquis du point de vue de l'organisation gérontologique
- Elisabeth Guigou (ministre de l'Emploi et de la Solidarité) indiquait sa préférence pour la notion de risque social plutôt que de 5<sup>ème</sup> risque: garanties attachées au risque et efficacité d'une mise en œuvre induite par la gestion de proximité
- Mission Jamet-Briet: argumentaire de la proximité, en reléguant les organismes de sécurité sociale au rôle de gestionnaires de prestations uniformes servis de manière verticale sur des critères nationaux.

## 4.1. L'assurance dépendance: un marché captif

- Ne pas considérer l'assurance privée comme une solution universelle et décontextualisée > le secteur n'est pas neutre
- Les assureurs n'ont pas développé d'*entrepreneurship* social autour de l'assurance dépendance
- Les assureurs veulent d'abord préserver le potentiel de marché en limitant la couverture publique

## 4.2. Les difficultés du marché

- Du côté de la demande: sous-évaluation des risques, assurance des personnes en mauvaise santé (pb d'anti-sélection), couverture tardive (période de cotisation courte), taux d'abandon avant maturité élevé
- Du côté de l'offre: ne peuvent courir les individus les plus exposés (anti-sélection), lois d'entrée en dépendance, prix dissuasif des contrats individuels (contrats collectifs résolvent l'anti-sélection et abaissent les coûts: faible couverture)



## 4.3. Une assurance dépendance obligatoire

- Dissuade les comportements « opportunistes » (P-Y Geoffard) + répond aux problèmes d'anti-sélection
- Inclinaison des assureurs à moduler la police en fonction du risque: pas acceptable socialement
- Etat: régler les tarifs et compenser les risques (redistributions entre assureurs) > ce que ne veulent pas les assureurs privés
- Difficulté à sortir d'un produit type « rente » pour proposer un panier de service (coût à long terme inconnu)

## 4.1. Quels enseignements?

- Un bricolage créatif / pas de débat sur les grands principes
- Une hybridation supplémentaire d'un système français déjà composite
- Une illustration de l'émergence d'un Département providence
- Mise en exergue des précautions en matière d'approche comparée: risque de surdétermination de la cohérence des régimes nationaux / différenciation selon les régions et les secteurs (cf. Théret)

## 4.2. Quatre paramètres de la réforme

- ❑ Réduire les coûts: seuil dépendance /outil AGGIR (*path dependency*) + apprentissage
- ❑ Augmenter les recettes: moduler le seuil de revenu: problème de coût > sous-estimation gouvernementale du ticket modérateur
- ❑ Augmenter les recettes / réduire les coûts: recours sur succession: apprentissage / incertitude
- ❑ Réduire les coûts: type de prestation / espèces ou affectée