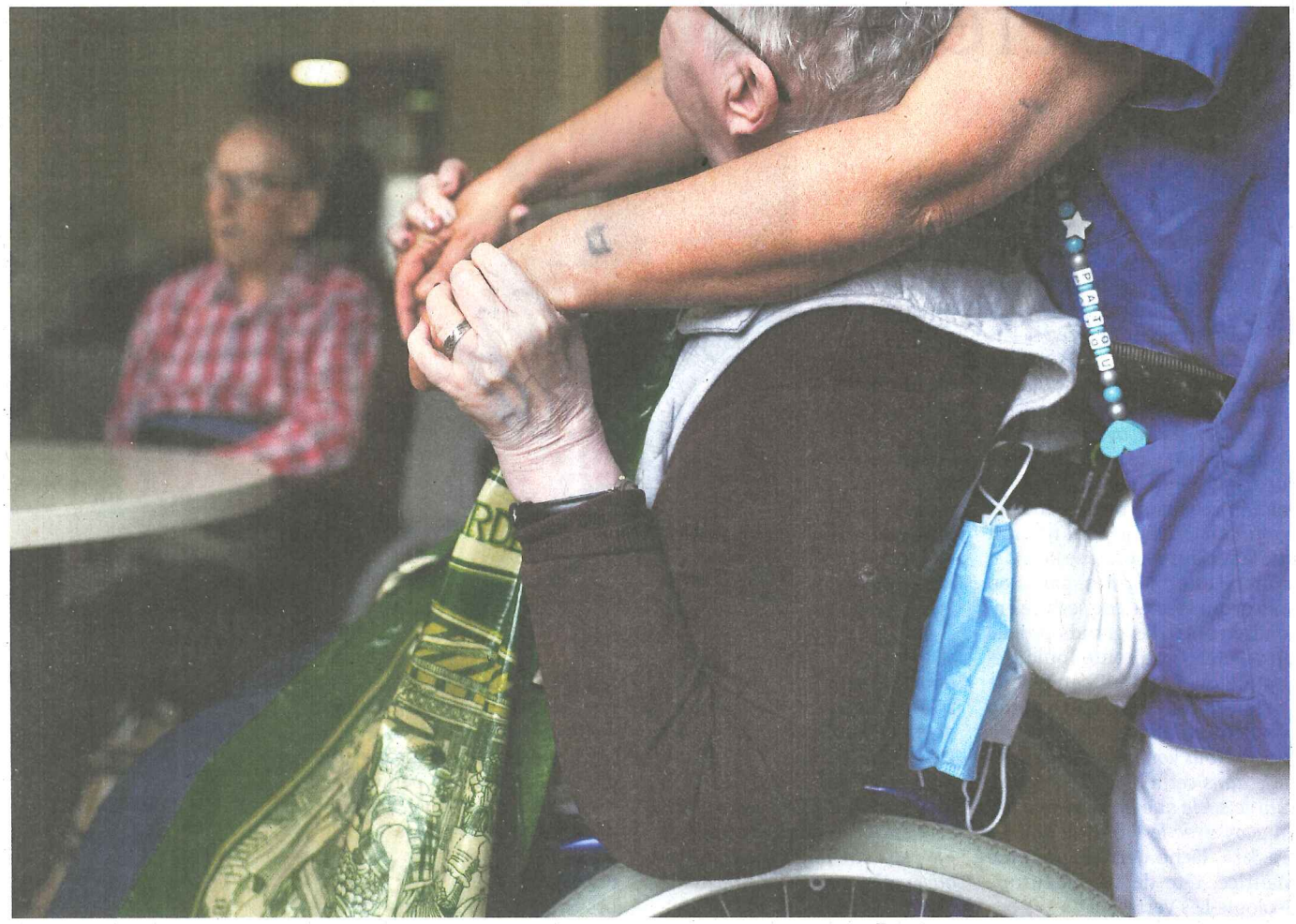
Loi sur le grand âge : les pistes du gouvernement

Le texte pourrait arriver au Parlement à l'automne, mais son examen dépend d'un arbitrage de l'Elysée



A l'Ehpad Jacques-Bonvoisin de Dieppe (Seine-Maritime), le 10 mai. FLORENCE BROCHOIRE POUR « LE MONDE »

Une loi « grand âge », pour quoi faire ? Le gouvernement, dans l'urgence de la crise sanitaire, a lancé en 2020 un plan d'investissement pour les Ehpad et un autre pour augmenter les salaires des soignants – un troisième est en cours pour ceux des aides à domicile. *« Notre grande réforme de l'autonomie bat son plein »*, s'est félicitée, le 10 mars, Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie, devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. En revanche, la loi *« pour répondre au nouveau risque de la dépendance »*, promise par Emmanuel Macron en juin 2018, puis en septembre 2020, reste, elle, en suspens.

Jeudi 20 mai, une réunion du gouvernement à Matignon, pilotée par le premier ministre, Jean Castex, et consacrée au sujet, aurait pu laisser croire à une annonce imminente. *« Il ne s'agissait pas d'une réunion d'arbitrage conclusive mais d'un point d'étape,* a indiqué Matignon à la sortie. *Le calendrier et le contenu d'une réforme plus large n'étant pas à ce jour arrêtés. »* Pour un expert du dossier, cette séance était de bon augure : *« Sur le fond, la réunion s'est bien passée. Matignon souhaite un examen au Parlement à l'automne. On devrait avoir des nouvelles dans les prochaines semaines. »* Selon nos informations, l'arbitrage se poursuit désormais à l'Elysée. Mme Bourguignon milite pour un examen du texte en septembre à l'Assemblée nationale. Ce qui suppose une présentation en conseil des ministres avant juillet. Mais la *bataille n'est pas gagnée.*

Caractère indispensable de la loi

Le projet porte une ambition : permettre au plus grand nombre de Français de pouvoir vieillir chez eux. Ce qui suppose de s'attaquer au chantier des inégalités de l'Allocation personnalisée d'autonomie, dont le montant est aujourd'hui librement fixé par les départements. Le texte prévoit la création d'un tarif plancher et d'une contribution de quelques euros versée aux bénéficiaires pour élargir la palette d'interventions des Services d'aide et d'accompagnement à domicile. L'Etat compenserait en partie le coût de cette réforme pour les départements.

La réforme vise aussi à favoriser les « Ehpad-plates-formes » en faisant sauter les verrous juridiques et fiscaux qui dissuadent les établissements de proposer des services à domicile aux habitants. Les salariés de ces établissements pourraient apporter des repas ou des soins aux habitants âgés vivant aux alentours. Les non-résidents pourraient se rendre en Ehpad pour certains soins.

Le texte entend également promouvoir les modes de vie collectifs alternatifs à l'Ehpad : la cohabitation entre seniors, avec logements individuels et activités partagées, les habitats intergénérationnels, l'accueil familial, qui permet à des familles de loger une personne âgée ou handicapée.

Lors de la réunion à Matignon, le 20 mai, le scénario de Mme Bourguignon a reçu le soutien de plusieurs ministres, dont Olivier Véran, à la santé, et Sophie Cluzel, secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées. Mais pour elle, un défi demeure : ne pas laisser le doute s'instiller au sein de l'exécutif sur le caractère indispensable de la loi, alors que des mesures ont déjà été prises par le gouvernement et peuvent l'être en dehors d'un texte législatif ad hoc.

D'ores et déjà, les accords du Ségur de la santé, signés en juillet 2020, prévoient 2,1 milliards d'euros pour rénover les Ehpad, créer des places nouvelles et les équiper en matériels. Une enveloppe estimée à plus d'un milliard d'euros est consacrée à la revalorisation des salaires dans les maisons de retraite.

Mme Bourguignon a par ailleurs obtenu, à l'automne 2020, que l'Etat dégage 200 millions d'euros chaque année dès 2022 pour la hausse des rémunérations des aides à domicile du secteur associatif. En janvier, elle a annoncé un *« plan d'action pour les métiers du grand âge »*, confié par Jean Castex à l'ancien patron de l'agence régionale de santé de Nouvelle-Aquitaine, Michel Laforcade. Toutes les préconisations qu'il doit rendre en juillet ne devraient pas nécessiter une loi pour leur mise en œuvre. Autant d'avancées à double tranchant, donc. Mme Bourguignon en est toutefois convaincue : *« Une réforme législative aura lieu,* a-t-elle indiqué le 10 mars au Sénat, *car on ne peut traiter certains sujets que par ce biais. »*

Gisement d'emplois

L'intitulé du préprojet de loi a changé. Il ne s'appelle plus « grand âge et autonomie » mais « loi pour les générations solidaires ». Le message de Mme Bourguignon est clair : consacrer une loi aux seniors, c'est porter une réforme sociale pour la fin du quinquennat, ne serait-ce qu'en générant un gisement d'emplois pour les jeunes dans les métiers du maintien de l'autonomie.

Le 20 mai, ni Bruno Le Maire, ministre de l'économie, ni Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, n'ont exprimé d'objection sur le coût de la réforme. La loi impliquerait un surcoût estimé à 3 milliards d'euros à l'horizon 2030. Soit 1,6 milliard pour le secteur des aides à domicile, et 1,4 milliard pour les mesures concernant les Ehpad. A ces dépenses serait affectée une quote-part de CSG existante, sans hausse d'impôts, conformément à l'engagement pris par l'exécutif sous la mandature.

Reste que certains acteurs du secteur redoutent une réforme dont l'ampleur et le périmètre financier ne seraient pas à la hauteur des besoins. *« Aucun projet de loi ne peut être ambitieux à la fin du quinquennat. Si jamais il était adopté, il y a peu de chances qu'il y ait une réforme ambitieuse en début du quinquennat »*, s'inquiète un connaisseur du dossier. Marie-Anne Montchamp, présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, chargée depuis août de piloter la nouvelle branche « autonomie » de la Sécurité sociale, propose notamment dans un rapport sur son financement, remis en mars au Parlement, de réduire le coût des séjours en Ehpad pour les ménages. A ce stade, une telle mesure n'est pas évoquée par la ministre.

Macron doit soupeser l'opportunité politique d'un texte en faveur du grand âge en fin de quinquennat

Dans son rapport pour une loi grand âge, remis en mars 2019, Dominique Libault évalue à 2,7 milliards d'euros d'ici à 2030 le coût pour l'Etat de la baisse du reste à charge pour les résidents en Ehpad. Quant au besoin de financement total d'une loi grand âge, il l'évalue à 9,2 milliards d'euros sur la période.

« Nous avons les moyens de notre ambition », rétorque Mme Bourguignon : *« 4,5 milliards* [d'euros] *de mesures nouvelles »* pour le secteur sont déjà engagés par l'Etat, a-t-elle indiqué, le 12 mai, à l'Assemblée nationale. Raison pour laquelle, plaide-t-elle, la loi qu'elle prépare nécessite une enveloppe inférieure aux chiffrages des rapports sur le sujet, remis au gouvernement depuis 2019.

Emmanuel Macron doit soupeser l'opportunité politique d'un texte en faveur du grand âge en fin de quinquennat. La question a été soulevée par un ministre, jeudi, autour de la table. La réunion a aussi été l'occasion d'évoquer la liste des textes de loi en instance d'être adoptés : la réforme de l'assurance-chômage, la loi « 4D » pour les territoires. Sans oublier la réforme des retraites, sur laquelle Bercy ne souhaite pas faire l'impasse. Une pléthore de textes pour une étroite fenêtre de tir parlementaire en septembre. ■

BÉATRICE JÉRÔME

Domicile, transports, urbanisation : des solutions pour bien vieillir

Dans un rapport remis mardi au gouvernement, Luc Broussy, président de France Silver Eco, liste quatre-vingts préconisations

Ils ont fêté leurs 75 ans en 2020. Les baby-boomers passeront de 4 à plus de 6 millions en 2030. Cette *« vague grise »* impose d'intégrer *« le vieillissement dans toutes les politiques publiques »*, plaide Luc Broussy dans un rapport intitulé « Nous vieillirons ensemble », remis mercredi 26 mai, à Brigitte Bourguignon, Emmanuelle Wargon et Jacqueline Gourault, respectivement ministre chargée de l'autonomie, chargée du logement, et ministre de la cohésion des territoires. En 2013, le président de France Silver Eco, la filière des acteurs de la « silver économie » avait remis un rapport sur l'adaptation de la société au vieillissement à Jean-Marc Ayrault, alors premier ministre. M. Broussy reprend la plume pour présenter 80 préconisations pour l'adaptation des logements, des villes, des transports aux seniors.

Il s'agit, dit-il, de faire entrer *« la France dans le temps des vieux (à peine) fragiles »*. Une entrée qu'il veut fracassante puisque ses préconisations doivent agir comme *« une bombe à fragmentation »*, dit-il pour *« rendre possible le bien vieillir chez soi »*. *« La conscientisation des acteurs face aux défis du vieillissement* [est]*autrement plus élevée qu'il y a huit ans », se félicite* M.Broussy, Pourtant, écrit-il *« du chemin reste à faire »*. Il en veut pour preuve un oubli : le baromètre de l'« action publique », mis en ligne en janvier par le gouvernement pour lister les avancées de ses politiques prioritaires ne comporte pas *« un mot sur le vieillissement »*. Autre indice plus probant : le revirement *« brutal et incompréhensible »* du gouvernement, opéré début 2021 dans sa politique d'adaptation des logements.

A la fin de l'année, la France aura pourtant battu un record : 107 000 dossiers de demande d'aide financière à l'Etat pour changer une baignoire en douche italienne, ou agencer son habitation auront été déposés par des personnes âgées et instruits. En 2022, seulement 40 000 demandes devraient être enregistrées. Explication : 500 millions d'euros ont été ponctionnés par Bercy, en février, sur l'enveloppe de 1 milliard, consacrée par Action Logement au « plan baignoire » lancé, en 2019 par Julien Denormandie, alors ministre du logement. Une coupe claire qui a porté un coup d'arrêt à un effort sans précédent, déplore M. Broussy. Reste un indicateur alarmant : 10000 personnes âgées meurent chaque année des suites d'une chute en tombant le plus souvent chez elles.

Ville « bienveillante »

Sortir du *« système complexe et pusillanime »* de l'adaptation des logements exige la création d'*« un guichet unique »* sur le modèle du dispositif d'aide à la rénovation énergétique, créé en janvier 2020. Baptisé « MaPrimRenov' », le système affiche 500 000 dossiers en cours d'instruction en 2021. M. Broussy suggère de créer « MaPrimAdapt' » selon le même schéma : *« dossier unique, site Internet dédié, information tous azimuts »*. Objectif : 100 000 voire 150 000 adaptations de logement par an, 500 millions d'euros par an à la clé. Cette *« proposition d'introduire »* un tel dispositif *« à brève échéance est une option particulièrement prometteuse »*, a réagi Mme Bourguignon lors de la remise du rapport, mercredi.

Autre dossier à sortir de l'ornière : celui des 2 000 résidences autonomie aux murs souvent *« gris et vieillots »* où vivent 108 000 personnes âgées. Elles sont une solution pour les seniors modestes qui n'ont pas les moyens de vivre dans une résidence senior privée. Une *« subvention publique, un avantage fiscal, un effort des communes »* pour baisser *« le prix du terrain »* seraient un coup de pouce pour inciter les investisseurs privés à financer ces structures qui pourraient offrir davantage de services à leurs occupants. Autre proposition : permettre aux promoteurs privés d'avoir accès aux prêts de la Caisse des dépôts, aujourd'hui réservés aux bailleurs sociaux pour investir dans des résidences seniors sociales qui comprendraient des logements à loyers modestes.

Actuel président du conseil national du PS, M. Broussy observe *« un monde HLM (...) bien plus conscient du sujet du vieillissement »* qu'en 2013 mais il rappelle que *« près de la moitié » de ses locataires de plus de 60 ans « n'a pas d'ascenseur »* contre *« 36 % dans le parc privé »*. M. Broussy constate que *« la transition démographique »* est la grande *« absente de tous les programmes de revitalisation territoriale »* de l'Etat qui permettent aux collectivités de recevoir des aides publiques. Les programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » pourraient permettre, écrit la députée (LRM) du Loiret, Caroline Janvier, dans un courrier à Mme Gourault en janvier, de financer *« planimétrie des trottoirs, signalisation et éclairage public, accès aux arrêts de transport ou installation de bancs publics ». « Eh bien allons-y ! »*, s'exclame M. Broussy.

Rien ne doit être négligé pour que la ville devienne *« bienveillante »* pour les seniors : toilettes publiques, bancs publics en nombre, Abribus ombragés et jusqu'aux espèces d'arbres aux feuilles persistantes pour éviter les trottoirs glissants... rappelle le cofondateur du think tank Matières grises, consacré aux enjeux du grand âge. M. Broussy propose d'intégrer une *« prime »* aux entreprises *« qui pensent la question des fragilités »* dans les appels d'offres de mobilier urbain. Un piéton sur deux qui meurt a plus de 65 ans, rappelle-t-il. Les habitants âgés sont *« plus insécurisés que les autres par l'essor des mobilités douces* [vélos et trottinettes] ». M. Broussy appelle les opérateurs de transports en commun à concevoir une « billétique » spéciale pour les seniors.

Il serait *« illusoire d'inscrire ces politiques »* du vieillissement *« dans l'agenda »*, écrit M. Broussy sans une impulsion qui viendrait de l'Etat. Aussi préconise-t-il la création d'un comité interministériel de la transition démographique qui ferait chaque année le point sur la feuille de route de chaque ministère sur le dossier du vieillissement. Ajoutant que ce comité n'aurait d'autorité que s'il est rattaché au premier ministre. ■

BÉATRICE JÉRÔME