Loi Grand Age : Essai de recensement des principaux rapports et études disponibles depuis 2017

Préambule

Le 13 juin 2018, dans un grand discours à Montpellier sur les défis en matière de santé, de vieillissement de la population et d'exclusion, le président Emmanuel Macron annonce une loi sur la dépendance avant fin 2019 pour « répondre au nouveau risque de la dépendance ».

Cette promesse d'une loi Grand Age n'est toujours pas honorée plus de 6 ans après.

Pourtant, le champ du grand âge a fait l'objet d'une multitude de rapports préparatoires, à la demande des gouvernements successifs mais aussi à l'initiative des Commissions des Affaires Sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il a également donné lieu à de nombreuses études et enquêtes, réalisées par des structures institutionnelles et des cercles de réflexion privés.

Ce document essaie de recenser les principaux documents produits depuis 2017, en vue de les rendre accessibles depuis le site internet de la FNAPAEF.

Les rapports à l'initiative du pouvoir exécutif ou législatif

- **Le Rapport de la mission flash Iborra sur les EHPAD (septembre 2017)**

Une commission d'enquête parlementaire, coordonnée par la députée Monique Iborra (LREM, ancienne sage-femme et enseignante), réalise 26 auditions suite aux mouvements sociaux qui ont paralysé certains EHPAD au printemps 2017.

Le rapport de cette mission flash formule des propositions de court terme (meilleure reconnaissance du métier d'aide-soignant, infirmier de nuit obligatoire, réforme de la tarification, recours aux contrats aidés, plus grande transparence sur la qualité des prestations) et préconise de mettre en place une mission d'information plus longue pour réfléchir à la nécessaire adaptation des ressources humaines et au modèle d'EHPAD de demain.

- **Le Rapport Dharréville sur les aidants (février 2018)**

En février 2018, paraît un nouveau rapport sur la proposition de loi pour une reconnaissance sociale des aidants, coordonné par le député Pierre Dharréville (PCF) au nom de la Commission des Affaires Sociales.

Le rapport Dharréville met le doigt sur les difficultés des aidants et réclame une meilleure reconnaissance via la création d'un statut d'aidant.

- **Le Rapport Iborra – Fiat sur les EHPAD (mars 2018)**

Dans le prolongement de la mission flash Iborra, une étude de terrain est menée par les députées Monique Iborra (LREM) et Caroline Fiat (France Insoumise, ancienne aide-soignante).

Sur la base de nombreuses auditions et visites d'établissements (en France, aux Pays-Bas et au Danemark), le rapport formule 31 propositions, articulées autour des axes suivants :

- les constats unanimes issus du terrain : une prise en charge insatisfaisante face à l'accroissement de la dépendance des résidents
- Vers un nouveau modèle d'EHPAD : des innovations, des expérimentations et des propositions
 - Dès aujourd'hui, améliorer à la fois la qualité des soins et la qualité de vie en EHPAD
 - À moyen terme, changer de modèle d'établissement
- Une gouvernance et un financement profondément renouvelés pour accompagner ce changement de modèle
 - À court terme : assurer dès aujourd'hui un financement plus égalitaire
 - À moyen terme : les EHPAD de l'avenir devront pouvoir compter sur des pilotes bien identifiés et des financements renforcés
- **Le rapport du Conseil de l'âge, instance du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) « Le soutien à l'autonomie des personnes âgées à l'horizon 2030 » (novembre 2018)**

Ce rapport, commandé par la ministre des Solidarités et de la Santé Agnès Buzyn au HCFEA dans le cadre de France Stratégie, dresse un état des lieux de la perte d'autonomie (tome 1 du rapport) et propose des orientations pour adapter les politiques publiques au vieillissement (tome 2 du rapport).

Il préconise notamment un renforcement du soutien à domicile, la valorisation des métiers du soin, et le développement de nouveaux types d'habitats pour personnes âgées.

- **La note d'orientation Piveteau Casagrande pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie (janvier 2019)**

Installée en mars 2018, la Commission pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance est une commission conjointe du Haut Conseil de la Famille et de l'Age (HCFEA) et du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH).

Denis Piveteau (Conseiller d'Etat) et Alice Casagrande (directrice à la FEHAP), respectivement président et vice-présidente de cette commission, remettent, en janvier 2019, aux ministres Agnès Buzyn et Sophie Cluzel une note d'orientation pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie (en établissement ou à domicile, dans le cadre de relation professionnelle ou familiale).

La promotion de la bientraitance est présentée comme la finalité centrale de tout accompagnement à l'autonomie, fixée sur quatre piliers :

- La qualité technique de l'accompagnement

- La prise de recul éthique sur l'exécution des actes techniques
- La reconnaissance des droits et capacités des personnes accompagnées » avec une autre conception du rapport au risque
- La qualité de vie au travail des accompagnants

- **Le rapport Libault « Concertation grand âge et autonomie » (mars 2019)**

En septembre 2018, le Premier ministre missionne Dominique Libault (haut fonctionnaire) pour conduire une concertation et faire des propositions de réforme, notamment dans la perspective d'un projet de loi. Le 1er octobre 2018 est lancée une vaste concertation nationale « Grand âge et autonomie » qui s'achève en février 2019. Elle a mobilisé 10 ateliers nationaux, 5 forums régionaux, une consultation citoyenne ayant recueilli plus de 1,7 million de votes pour 414 000 participants, 100 rencontres bilatérales et des groupes d'expression de personnes âgées, professionnels et aidants.

Le rapport Libault, pierre angulaire pour la compréhension et l'action dans le domaine du grand âge, formule 10 propositions clés pour « passer de la gestion de la dépendance au soutien à l'autonomie » :

- La création d'un guichet unique pour les personnes âgées et les aidants dans chaque département, avec la mise en place des Maisons des aînés et des aidants
- Un plan national pour les métiers du grand âge permettant notamment d'agir à la fois sur une hausse des effectifs, une transformation des modes de management, la prévention des risques professionnels, la montée en compétences à travers une politique de formation ambitieuse, le développement de perspectives de carrière en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge et d'une meilleure structuration de la filière
- Un soutien financier de 550 millions d'euros pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile, afin d'améliorer le service rendu à la personne âgée et de revaloriser les salaires des professionnels
- Une hausse de 25 % du taux d'encadrement en Ehpad d'ici 2024 par rapport à 2015, soit 80 000 postes supplémentaires auprès de la personne âgée, pour une dépense supplémentaire de 1,2 milliard d'euros
- Un plan de rénovation de 3 milliards d'euros sur 10 ans pour les Ehpad et les résidences autonomie
- Améliorer la qualité de l'accompagnement et amorcer une restructuration de l'offre, en y consacrant 300 millions d'euros par an, vers une plus forte intégration entre domicile et établissement, pour des Ehpad plus ouverts sur leur territoire
- Une baisse du reste à charge mensuel de 300 € en établissement pour les personnes modestes gagnant entre 1000 et 1600 € par mois
- Une mobilisation nationale pour la prévention de la perte d'autonomie, avec la sensibilisation de l'ensemble des professionnels et la mise en place de rendez-vous de prévention pour les publics fragiles

- L'indemnisation du congé de proche aidant et la négociation obligatoire dans les branches professionnelles pour mieux concilier sa vie professionnelle avec le rôle de proche aidant
- La mobilisation renforcée du service civique et, demain, du service national universel, pour rompre l'isolement des personnes âgées et favoriser les liens intergénérationnels

- **Le rapport Bonne – Meunier sur le financement de la dépendance (avril 2019)**

En avril 2019, les sénateurs Bernard Bonne (Les Républicains) et Michelle Meunier (Socialiste Ecologiste et Républicain) rendent les conclusions de la mission qu'ils ont conduite au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la Commission des Affaires Sociales du Sénat.

Leurs travaux « qui s'inscrivent en complémentarité de la Concertation grand âge et autonomie pilotée par Dominique Libault », sont axés sur la diminution du reste à charge des personnes âgées dépendantes.

Le rapport présente 20 propositions, articulées autour de 3 axes :

- Un problème préoccupant : le reste à charge des personnes âgées atteintes de perte d'autonomie
- Solvabiliser la perte d'autonomie par la solidarité nationale : un impératif républicain à maintenir mais à parfaire
- La nécessité de faire émerger d'autres logiques de contribution pour la couverture de la perte d'autonomie

Dans leurs observations, les rapporteurs insistent sur le rôle fondamental de l'acteur public de proximité qu'est le conseil départemental et sur l'intérêt d'un financement complémentaire via un système d'assurance dépendance obligatoire, inspiré de ce qui se fait en Grande-Bretagne et en Allemagne. Ils évoquent également les diverses voies par lesquelles les particuliers pourraient valoriser davantage leur patrimoine.

- **Le rapport El Khomri sur les métiers du Grand Age (octobre 2019)**

Début juillet 2019, Myriam El Khomri (consultante, ex-ministre) est missionnée pour faire un diagnostic et proposer un plan d'actions en vue de "relever le défi de l'attractivité des métiers du grand âge et de l'autonomie".

Son rapport, réalisé à partir de 150 entretiens et un tour de France des organismes, fait un constat implacable et unanimement partagé par tous les acteurs :

- Des métiers du grand âge peu attractifs, parce qu'exercés dans des conditions difficiles (taux d'accidents du travail et de maladies professionnelles trois fois supérieur à la moyenne nationale), souvent mal rémunérés (certaines conventions collectives prévoient des rémunérations inférieures au SMIC) et peu considérés, bien qu'ils soient porteurs de sens et d'une utilité sociale majeure.
- Un investissement et des actions réelles des autorités publiques dans les métiers du grand âge, mais avec une dispersion qui en limite l'impact.

- Un foisonnement et un cloisonnement des organisations professionnelles qui constituent des freins structurels à une rénovation en profondeur du secteur du grand âge.

Les besoins sont estimés à environ 18 500 créations de postes chaque année entre 2020 et 2024, pour répondre aux besoins présents et futurs.

Parmi les 59 propositions contenues dans le rapport, on peut citer notamment :

- la suppression du concours d'aide-soignant ;
- la gratuité systématique de la formation (hors frais d'inscription) et une inscription via Parcoursup pour la formation initiale ;
- le lancement d'un programme national pluriannuel de lutte contre la sinistralité (diminution des accidents du travail et des maladies professionnelles) ;
- la réévaluation des rémunérations au seuil du SMIC au plus tard le 1er janvier 2021, puis un seuil commun de conventions collectives à étudier pour tendre vers de meilleures conditions de travail ;
- l'organisation de temps collectifs minimums fixés à 4h par mois en EHPAD et pour les équipes à domicile afin d'assurer une prise en charge de qualité et donner du sens au travail des professionnels de santé.

- **Le Rapport Dufeu sur l'âgisme (décembre 2019)**

Au début de l'été 2019, le Premier Ministre Edouard Philippe demande à la députée Audrey Dufeu (LREM, ex-directrice d'établissement de santé) d'approfondir la proposition du rapport Libault « Dynamiser la lutte contre l'âgisme » :

- établir un état des lieux de la situation des personnes âgées en France, de leur représentation et des discriminations dont elles souffrent ;
- proposer des actions de sensibilisation aux enjeux de dignité et de valorisation sociale de la personne âgée pour le grand public, les services publics, les médias ainsi que dans l'emploi et sur le marché du travail ;
- proposer des leviers de développement des liens intergénérationnels dans le cadre notamment de la scolarité obligatoire et du Service National Universel.

À partir d'une centaine d'entretiens réalisés avec des représentants de l'écosystème de la longévité et des instances représentatives des personnes âgées, entre autres, le rapport Dufeu fait 86 préconisations pour rendre la société française plus inclusive, articulées autour de 3 idées clés :

- Une société inclusive qui s'appuie sur l'éducation et les médias pour développer une culture de la longévité positive ;
- Instauration des droits et libertés fondamentales en faveur des personnes âgées et de la préservation de l'autonomie ;
- Faciliter l'inclusion des seniors dans la société en leur donnant plus de moyens pour rester autonomes.

- **Le Rapport Piveteau – Wolfrom sur l’habitat inclusif (juin 2020)**

Dans la poursuite de l’impulsion donnée par les dispositions de la loi ELAN, avec la création d’un forfait pour l’habitat inclusif, le Premier ministre Edouard Philippe charge, en novembre 2019, Denis Piveteau (Conseiller d’Etat) et Jacques Wolfrom (Président du comité exécutif du groupe Arcade), de formuler des propositions pour favoriser le développement de ce type d’initiatives dans les territoires.

Après des travaux associant les représentants des parties prenantes (conseils départementaux, associations, acteurs du secteur médico-social, de la construction, du logement et de l’aménagement du territoire, mais aussi les porteurs d’initiatives d’habitat inclusif déjà en place sur certains territoires), le rapport passe en revue les douze principaux freins identifiés au développement de l’habitat inclusif, et formule pour chacun une série de propositions concrètes, en termes d’évolution ou d’assouplissement des cadres techniques et juridiques en place, de solvabilisation des personnes et des projets, ou de mobilisation des communautés d’acteurs dans les territoires.

On peut citer en particulier :

- La reconnaissance du rôle des collectivités et des bailleurs dans les projets d’habitat inclusif ;
- Donner une place centrale au projet de vie partagée, colonne vertébrale de l’habitat inclusif ;
- Faire de l’habitat inclusif un pilier des politiques du logement, de l’accompagnement du vieillissement et du handicap.

- **Le rapport Guedj sur l’isolement (juillet 2020)**

Dans le contexte dramatique de la crise du Covid 19 et devant l’impact délétère du confinement sur les personnes âgées isolées de leur famille, Olivier Véran (Ministre des Solidarités et de la Santé) missionne Jérôme Guedj (PS, président du conseil départemental de l’Essonne) afin « d’identifier les leviers qui sont aujourd’hui à la main des pouvoirs publics, des acteurs de terrain et de la société civile pour combattre l’isolement des personnes fragiles – c’est-à-dire, nos aînés et les personnes en situation de handicap – pour le temps de crise mais aussi pour la période qui suivra ».

Le rapport compile les meilleures idées des publications relatives à l’isolement, notamment :

- Encourager la collaboration entre les acteurs publics, parapublics (bailleurs, caisses de retraite) et privés associatifs, demande répandue parmi tous les acteurs ;
- Disposer de statistiques fiables permettant de mieux cerner la problématique avec la création d’un observatoire dédié réclamé depuis longtemps par les associations ;
- Soutenir les professionnels médico-sociaux par la création d’une carte professionnelle facilitant le suivi des intervenants à domicile et l’octroi d’autorisations spécifiques à ces professionnels, une carte qui se serait révélée utile pendant le confinement ;

- Inclure l'isolement dans les politiques d'aménagement du territoire, à l'échelle de la ville et des autres collectivités territoriales. Réintégrer de la même manière les établissements d'accueil pour personnes âgées au sein de leur territoire ;
 - Mobiliser les jeunes en service civique et prenant part au futur service national universel pour soutenir la lutte contre l'isolement ;
 - Transformer la façon dont les personnes âgées sont perçues par le reste de la société.
- **Le rapport Vachey sur la gouvernance et le financement de la Branche Autonomie (septembre 2020)**

Fin juin 2020, Olivier Véran (Ministre des Solidarités et de la Santé), Gérald Darmanin (Ministre de l'Action et des Comptes publics) et Sophie Cluzel (Secrétaire d'état chargée des personnes handicapées) missionnent Laurent Vachey (inspecteur général des finances) pour piloter une concertation sur la création de la 5^{ème} branche Autonomie de la Sécurité Sociale (périmètre et gouvernance) et « identifier des sources de financement à mobiliser prioritairement pour couvrir la réforme du Grand Age à compter de 2021 ».

Le rapport Vachey, remis en septembre 2020, répond à 5 questions :

- Quel sens doit avoir la création de cette 5^{ème} branche ?
- Quel doit être le périmètre de la Branche Autonomie ?
- Quelle gouvernance locale de l'autonomie ?
- Quelle architecture financière et quelle gouvernance nationale de la Branche Autonomie ?
- Quelles mesures de financement ?

Concernant le financement, sont envisagés : des transferts, une réduction de certaines niches sociales et fiscales, des financements privés, des prélèvements obligatoires.

- **Le Rapport Denormandie – Chevalier « Des aides techniques pour l'autonomie des personnes en situation de handicap ou âgées : Une réforme structurelle indispensable » (octobre 2020)**

En décembre 2019, Agnes Buzyn (Ministre des Solidarités et de la Santé) et Sophie Cluzel (Secrétaire d'Etat chargée des Personnes Handicapées) missionnent Philippe Denormandie (chirurgien neuro-orthopédique) et Cécile Chevalier (cheffe de projet Aides techniques à la CNSA) pour conduire une concertation d'ensemble visant à améliorer significativement les conditions d'accès et d'usage des aides techniques favorisant l'autonomie des personnes en situation de handicap.

Le rapport, remis fin octobre 2020, veut passer d'une approche des aides techniques financière et palliative à une approche d'accompagnement dans une vision émancipatrice, pour faire de ce levier un axe fort de la politique de soutien à l'autonomie des personnes, quel que soit leur âge.

Il formule 54 propositions articulées autour de 5 axes :

- Renforcer l'évaluation des besoins et l'accompagnement des personnes dans l'acquisition et l'utilisation d'une aide technique, en organisant et finançant une offre suffisante dans les territoires et en clarifiant les rôles de chacun ;
- Faire évoluer le dispositif de financement des aides techniques pour le rendre plus lisible, plus rapide, améliorer le pilotage du reste à charge, et mieux couvrir les besoins des personnes et de leurs aidants : privilégier l'accès à l'usage plutôt que l'accès à la propriété des aides techniques dans le respect du choix de la personne ;
- Garantir une bonne qualité des matériels et une meilleure qualité de service dans la distribution des aides techniques par une « montée en gamme » des prestataires du secteur et la promotion d'une filière responsable de qualité et normée ;
- Améliorer la gouvernance sur le sujet des aides techniques avec des missions et compétences définies, des acteurs concernés et mobilisés au niveau local et national et en associant et impliquant les personnes concernées à chaque niveau ;
- Se saisir du levier innovation, en détectant et diffusant les innovations pertinentes pour les personnes, en prenant en compte notamment le phénomène des fablabs et en s'appuyant sur la modélisation numérique pour faciliter les évaluations médico-économique.

- **Le rapport Corneloup – Robert sur l'accueil familial (décembre 2020)**

Dans le cadre des travaux de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, les députées Josiane Corneloup (Les Républicains) et Mireille Robert (LREM) produisent 20 propositions pour promouvoir l'accueil familial.

- **Le rapport Bonne – Meunier sur la prévention de la perte d'autonomie (mars 2021)**

En mars 2021, les sénateurs Bernard Bonne (Les Républicains) et Michelle Meunier (Socialiste Ecologiste et Républicain) rendent les conclusions de la mission d'information qu'ils ont conduite au nom de la Commission des Affaires Sociales du Sénat.

Ils formulent 11 propositions pour développer la prévention de la perte d'autonomie, considérée comme l'angle mort des politiques du grand âge.

En se fondant sur la littérature disponible et les résultats du modèle danois, les rapporteurs plaident pour un objectif d'arrêt de construction d'EHPAD à court terme, la systématisation des visites à domicile autour de 75 ans et une compétence mieux affirmée du département, en lien avec les communes et les centres communaux d'action sociale, pour favoriser le maintien à domicile.

Ils prônent également un élargissement au-delà du champ médico-social, en associant les ministères des sports et de l'enseignement supérieur à la mise en œuvre d'une politique favorisant l'activité physique adaptée et le loisir studieux des personnes à la retraite.

- **Le rapport Broussy sur le logement (mai 2021)**

Fin 2020, Jacqueline Gourault (Ministre à la cohésion des Territoires), Emmanuelle Wargon (Ministre déléguée au Logement) et Brigitte Bourguignon (Ministre déléguée à l'Autonomie) demandent à Luc Broussy (homme politique socialiste, spécialiste de la question du grand âge) de réactualiser les constats et propositions qu'il avait formulés dans son rapport de 2013 sur l'adaptation de la société au vieillissement.

Le rapport présente 80 propositions pour un « nouveau pacte entre générations », avec une mesure phare : la prim'Adapt permettant financer l'adaptation du domicile.

- **Le rapport de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur la gestion des EHPAD du groupe Orpéa (remis mars 2022, publié en avril 2022)**

En janvier 2022, le journaliste d'investigation Victor Castanet publie son livre « Les fossoyeurs », qui dénonce les pratiques scandaleuses du groupe Orpéa, l'un des premiers groupes d'EHPAD privés commerciaux en France.

Le livre est une déflagration, dans l'opinion publique, sur le plan politique et dans le monde des affaires. Le Gouvernement commande une enquête sur les faits allégués à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des finances.

Le rapport, remis en mars 2022 (d'abord resté confidentiel au motif du « secret des affaires », puis rendu public en avril 2022) s'articule autour de 6 constats :

- Les EHPAD évoluent dans un contexte marqué par l'assouplissement du cadre réglementaire en 2015 et par des moyens de contrôles limités des autorités de tarification ;
- Le groupe Orpéa se caractérise par une organisation très centralisée et des moyens de management pouvant conduire à des dérives concernant notamment le respect des capacités d'accueil autorisées ;
- Les documents financiers obligatoires transmis aux tutelles par les EHPAD sont insincères et présentent des pratiques d'imputation non réglementaires de charges sur les forfaits soins et dépendance ;
- Dans un marché du travail tendu, Orpéa affiche une gestion des ressources humaines plus dégradée que la moyenne sectorielle qui affecte la prise en charge des résidents ;
- La prise en charge des résidents est caractérisée par des fragilités d'organisation des soins, un manque de moyens humains et une insuffisante participation des usagers ;
- Les contrôles externes conduits par le groupe Orpéa montrent des dysfonctionnements récurrents dont le suivi interne est imparfait mais qui se retrouvent pour partie dans le reste du secteur des EHPAD.

- **Le rapport Khattabi sur la situation dans certains établissements du groupe Orpea (mars 2022)**

Suite à l'éclatement du scandale Orpéa en janvier 2022, la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée nationale décide de lancer un cycle d'auditions et 4 missions « flash », chacune confiée à trois rapporteurs issus de tous les groupes politiques.

- Sur les conditions de travail et la gestion des ressources humaines dans les EHPAD
- Sur la gestion financière des EHPAD
- Sur la place et le rôle des proches des résidents en EHPAD
- Sur « l'EHPAD de demain : quels modèles ? »

Le rapport présenté par Fadila Khattabi (députée LREM, présidente de la Commission des affaires sociales), donne, pour chaque mission, la liste des personnes auditionnées et la liste des contributions reçues ainsi qu'une synthèse des diagnostics et des propositions formulés par les rapporteurs.

- **Rapport Bonne - Meunier sur le contrôle des EHPAD (juillet 2022)**

Suite à l'éclatement du scandale Orpéa en janvier 2022, la Commission des Affaires Sociales du Sénat décide également de mettre en place une mission d'information dotée des pouvoirs d'une commission d'enquête.

Pilotée par les sénateurs Bernard Bonne (Les Républicains) et Michelle Meunier (Socialiste Ecologiste et Républicain), la mission formule 24 recommandations sur le contrôle des EHPAD, structurées autour de 4 thèmes :

- Des autorités de contrôle qui peinent à remplir leurs missions
- Un déficit de pilotage stratégique du secteur
- Un pilotage par la qualité à développer
- Un besoin de réforme traçant des perspectives d'avenir

- **Le rapport Pires Beaune sur le reste à charge en EHPAD (juillet 2023)**

Fin 2022, la Première ministre Elisabeth Borne confie à la députée Christine Pires-Beaune (PS-Nupes) une mission de réflexion sur les aides publiques permettant de limiter le reste à charge en EHPAD.

Rendu fin juillet 2023, le rapport Pires-Beaune (réalisé sur la base de 200 auditions assorties d'une enquête auprès de 1500 EHPAD) commence par un diagnostic de la situation actuelle, pointant « un argent public mobilisé à mauvais escient et en opposition avec les principes affichés et partagés par tous ». Après avoir demandé la création d'un fonds d'urgence pour pallier les difficultés financières immédiates des EHPAD, il formule de nombreuses propositions "visant à conduire une réforme structurelle du financement, de la gouvernance et de la régulation des EHPAD ».

Concernant le financement, on peut citer, entre autres, les préconisations suivantes :

- la création d'un tarif socle national par GIR ;
- la fusion des sections soins et dépendance ;

- la mise en place d'une allocation unique, universelle et prenant en compte les facultés contributives de chacun ;
- la mise en place d'une contribution universelle dédiée , sur le modèle de la CRDS, se substituant aux prélèvements actuels ;
- l'écartement du recours à l'assurance ;
- la mise en place de 2 nouvelles recettes supportées par toutes les familles des résidents d'EHPAD, en fonction de leurs facultés contributives : contribution forfaitaire des obligés alimentaires, prélèvement forfaitaire sur les successions ;
- le souhait de faire contribuer le secteur privé, via, par exemple, un prélèvement sur les cessions d'EHPAD et un prélèvement forfaitaire à la place.

- **Rapport de la concertation « Etats généraux des maltraitances » (octobre 2023)**

Organisés de mars à juillet 2023 à l'initiative d'Aurore Bergé (Ministre des Solidarités et des familles) et de Fadila Khattabi (Ministre déléguée chargée des personnes handicapées), les États généraux des maltraitances réfléchissent sur le repérage précoce et l'orientation des personnes victimes de maltraitance à domicile et sur la thématique de la sécurité des adultes vulnérables.

Le rapport, remis en octobre 2023, restitue la matière recueillie, issue de toutes les parties prenantes et soumise à une analyse critique des membres de la commission nationale pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance.

- **Rapport Deseyne – Nadille – Souyris sur la situation des EHPAD (septembre 2024)**

Devant la forte dégradation de la situation financière des EHPAD depuis 2021, la commission des affaires sociales du Sénat a confié, début 2024, une mission d'information à Chantal Deseyne (Sénatrice LR), Solanges Nadille (Sénatrice RDPI) et Anne Souyris (Sénatrice GEST), en vue d'identifier les facteurs ayant conduit à la situation actuelle et à formuler des propositions visant à soutenir durablement le secteur.

Il en ressort un rapport articulé autour du sommaire suivant :

Première partie : Des EHPAD à bout de souffle avant d'aborder l'obstacle démographique

- I. Une situation financière très dégradée
- II. Une multiplicité de crises qui ont fragilisé la situation économique du secteur
- III. Des interventions publiques insuffisantes pour soutenir un modèle à bout de souffle

Deuxième partie : La nécessité de sortir de la crise pour préparer l'EHPAD de demain

- I. Rattraper en urgence le déficit de financement des EHPAD
- II. Favoriser l'attractivité des métiers
- III. Revoir en profondeur le modèle de financement des EHPAD
- IV. Améliorer le pilotage et l'organisation
- V. Mieux adapter l'offre aux besoins
- VI. Stimuler la demande

A noter deux remarques importantes :

- Un chapitre « Position personnelle de Mme Anne Souyris », exprimant des divergences avec certaines propositions du rapport ;
- Une synthèse « L'essentiel » qui privilégie seulement une partie des analyses et des propositions.

Les autres rapports disponibles

En complément des rapports à l'initiative du pouvoir exécutif ou législatif, on peut également recenser de nombreux rapports ou études produits par des institutions compétentes ou des cercles de réflexion mono ou multi partie(s) prenante(s).

On en donne ici une liste, classée par émetteur. Pour certains de ces rapports, on donne également un aperçu du contenu.

- **Le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA) et son Conseil de l'âge**

- Rapport du Conseil de l'âge (HCFEA) « Le recours des personnes âgées vulnérables aux emplois et services d'aide à domicile » (avril 2020)
- Rapport du Conseil de l'âge (HCFEA) « L'obligation alimentaire, la récupération sur succession et leur mise en œuvre dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement » (juillet 2020)
- Rapport du Conseil de l'âge (HCFEA) « Politique de l'autonomie, mobilités résidentielles et aménagements du territoire » (juillet 2021) :
 - Mobilités résidentielles des séniors et aménagements des territoires – Tome 1 – Etat des lieux
 - Politiques de l'autonomie et aménagements du territoire – Tome 2 – Pistes

- **Le Comité Consultatif National d'Ethique (CCNE)**

- L'Avis 128 du Comité Consultatif National d'Ethique sur les enjeux éthiques du vieillissement (février 2018)

En février 2018, le Comité Consultatif National d'Ethique (CCNE) rend un rapport consacré à l'isolement, la maltraitance et l'institutionnalisation forcée. Ce travail est le fruit d'une auto-saisine du comité, un fait rare. Ses rapporteurs sont Regis Aubry (professeur de médecine) et Cynthia Fleury (philosophe et psychanalyste).

Le CCNE pointe la ghettoïsation et l'invisibilisation qui résultent de la concentration des personnes âgées au sein d'établissements d'hébergement. Il propose quelques pistes concrètes pour renforcer la conscience de la réalité démographique qu'est le vieillissement de la population, et le respect des personnes âgées.

Y apparaît, en particulier, la proposition de « repenser la création d'un cinquième risque de la sécurité sociale, pour permettre une meilleure prévention et un meilleur accompagnement des personnes dépendantes ».

- **La Défenseure des droits**

- Rapport de la Défenseure des Droits « Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD » (mai 2021)

La crise du Covid 19 a fait bondir les interpellations auprès de la Défenseure des droits pour dénoncer les atteintes aux droits des personnes âgées accueillies en EHPAD.

Face à l'ampleur du sujet, la Défenseure des droits a donc analysé l'ensemble des réclamations qui lui avaient été adressées, conduit des entretiens et des auditions des représentants du secteur (associations, syndicats, fédérations, institutions et professionnels), réalisé des visites au sein de plusieurs EHPAD, consulté son comité d'entente sur l'avancée en âge et sollicité toutes les agences régionales de santé (ARS), pour récupérer un état des lieux des réclamations et signalements et la synthèse des inspections réalisées au cours des trois années précédentes.

Le rapport, paru en mai 2021, analyse le respect des droits et libertés des personnes âgées accueillies en EHPAD à l'épreuve de la réalité, et tout particulièrement dans le contexte de la crise sanitaire.

Suite à ces constats, la Défenseure des droits y formule 64 recommandations pour améliorer les conditions de prise en charge des personnes accueillies en EHPAD et assurer l'effectivité de leurs droits, en ciblant ces recommandations sur les différents acteurs responsables : le Ministre des Solidarités et de la Santé ; les Agences Régionales de Santé ; les Conseils départementaux ; le Ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance ; le Ministre de l'Intérieur ; la Haute Autorité de Santé ; l'Ordre National de Chirurgiens-Dentistes.

- Etude de la Défenseure des droits « Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé » (octobre 2021)
- Rapport de la Défenseure des Droits « Suivi des recommandations du rapport sur les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD » (janvier 2023)

Un an et demi après la publication de son premier rapport, la Défenseure des droits a réalisé un travail de suivi de l'ensemble de ses recommandations, à partir des nouvelles réclamations reçues et des réponses apportées par les responsables interpellés dans le premier rapport. Début 2023, seul le ministère des Solidarités et de la Santé n'avait toujours pas apporté de réponse explicite aux 34 recommandations qui lui avaient été adressées.

Suite à un bilan nuancé, avec quelques progrès mais une maltraitance institutionnelle systémique qui persiste, la Défenseure des droits identifie 5 actions capitales à mener sans tarder :

- Définir un ratio minimal d'encadrement et améliorer l'attractivité des métiers du grand âge

- Mettre un terme aux violations de la liberté d'aller et venir et rétablir le droit au maintien des liens familiaux des résidents
- Mettre en place un dispositif de « vigilance médico-sociale » pour renforcer l'identification, le signalement et l'analyse des situations de maltraitance
- Clarifier et renforcer la politique nationale des contrôles
- Restaurer la confiance des résidents et de leurs familles

- **Le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE)**

- Avis « Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements » - CESE – Martine Vignau (mars 2024)

La réflexion (associant 15 citoyens tirés au sort et des ateliers citoyens à la Martinique et la Réunion) conclut, en particulier, que la perte d'autonomie doit trouver une réponse dans le cadre de la Sécurité sociale, au sein de sa cinquième branche, qui doit couvrir ce risque selon les mêmes principes que les autres branches, en ouvrant donc logiquement et légitimement des droits sociaux.

Les préconisations s'articulent autour de 5 axes :

- Elaborer une loi de programmation pluriannuelle relative à la perte d'autonomie
- Financer pour améliorer les formations, les qualifications, les conditions de travail, et la reconnaissance de l'activité des professionnels
- Limiter les dépenses supportées par la personne et sa famille
- Etablir une définition légale commune aux aidants
- Affecter des ressources supplémentaires à la branche autonomie reposant sur la solidarité nationale pour prendre en charge le risque

- **La Cour des Comptes**

- Rapport « Les personnes âgées hébergées dans les EHPAD » - Cour des Comptes (2022)
- Rapport « La prise en charge médicale des personnes âgées en EHPAD : Un nouveau modèle à construire » - Cour des Comptes (février 2022)

- **La Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)**

- Fonder la Branche Autonomie - Convention d'objectifs et de gestion État-CNSA 2022-2026

- **L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)**

- Rapport « Dépendance : Quels lieux de vie pour les personnes âgées d'ici à 2040 » - Inspection Générale des Affaires Sociales - Julien Emmanuelli, Jean-Baptiste Frossard et Bruno Vincent (mars 2024)

- **La Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES)**
 - L'étude « Des résidents de plus en plus âgés et dépendants dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées : Premiers résultats de l'enquête EHPA 2019 » - Angélique Balavoine - Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (juillet 2022)
- **Le Haut-Commissariat au Plan**
 - Rapport du Haut-Commissariat au Plan « Quand les babyboomers auront 85 ans : projections pour une offre d'habitat adapté à l'horizon 2030-2050 » - Think Tank Matières grises (janvier 2023)
 - Rapport du Haut-Commissariat au Plan « Vieillesse de la société française : Réalité et conséquences » (février 2023)
- **Le Think Tank Matières grises**
 - Etude « Les personnes âgées en 2030 - État de santé, démographie, revenus, territoires, modes de vie : portrait-robot de la génération qui vient » Think Tank Matières grises – Jérôme Guedj – Luc Broussy – Anna Kuhn Lafont (septembre 2018)
 - Etude « Objectif grand âge : Eviter l'hôpital - Profil des personnes âgées hospitalisées, causes et effets de l'hospitalisation des personnes âgées, solutions pour prévenir les hospitalisations évitables » - Think Tank Matières grises - Anna Kuhn Lafont – Luc Broussy (juin 2019)
 - Etude « L'EHPAD du futur commence aujourd'hui : propositions pour un changement radical de modèle » Institut matières grises Luc Broussy, Jérôme Guedj, Anna Kuhn-Lafont (mai 2021)
 - Note « Financement de l'aide à domicile : Une contribution au débat » - Think Tank Matières grises – Patrick Haddad (mai 2021)
 - Etude « Résidences Services Séniors : Appréhender une offre devenue incontournable pour les territoires » - Think Tank Matières grises – Anna Kuhn Lafont – Robin Troutot (mars 2022)
 - Etude « Quand les babyboomers auront 85 ans : Projections pour une offre d'habitat adapté à l'horizon 2030-2050 (janvier 2023)
 - Note « Attractivités des métiers : Comment renforcer et soutenir les innovations des acteurs » Think Tank Matières grises – Thomas Fanfelle (février 2023)
 - Note « Mission d'information sénatoriale sur la situation des EHPAD : la contribution de Matières Grises » - Think Tank Matières grises (juin 2024)
- **La Filière Silver Economie**
 - Rapport de Filière Silver Economie « Les innovations numériques et technologiques dans les établissements et services pour personnes âgées » - Marc Bourquin (Fédération Hospitalière de France) et Jean-Pierre Aquino (Société Française de Gériatrie et de Gérontologie) (juillet 2019)

- **Institut National d'Etudes Démographiques (INED)**
 - La bibliographie « Grand âge et perte d'autonomie - Etat de la recherche » - Institut National d'Etudes démographiques (novembre 2021)
- **L'UFC – Que choisir**
 - Dossier « Inégalités d'accès aux EHPAD : une fracture territoriale intolérables qui impose des réformes structurelles » - UFC Que choisir (mai 2022)
- **Le Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF)**
 - Recommandation du CCSF pour une meilleure protection des personnes dépendantes et de leur famille : le Contrat Dépendance Solidaire (janvier 2024)

Conclusion provisoire

Ainsi, depuis l'élection d'Emmanuel Macron en mai 2017, alors que 8 ministres se sont succédé en charge des personnes âgées¹, au moins 22 rapports ont été produits à la demande directe du gouvernement ou à l'initiative des Commissions des Affaires Sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cela sans compter la vingtaine de rapports ou études recensés, produits par des institutions compétentes ou des cercles de réflexion mono ou multi partie(s) prenante(s).

La FNAPAEF a été associée aux travaux préparatoires à une Loi Grand Âge, à travers :

- son audition par la mission Flash Iborra en septembre 2017,
- sa rencontre avec le sénateur Bernard Bonne de la Commission des Affaires Sociales du Sénat en octobre 2017 en vue du PLFSS 2018,
- son audition par la mission Darrhéville sur les aidants familiaux en décembre 2017,
- son audition par la mission d'évaluation et de contrôle de lois de financement de la Sécurité Sociale en juin 2018,
- sa participation à deux ateliers de la consultation Grand Age ayant abouti au rapport Libault,
- de nombreux échanges avec le ministère de l'autonomie lors de la crise du COVID 19, avec des auditions par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en septembre 2020 (vidéo de l'intervention de Claudette Brialix + exposé liminaire) et la commission d'enquête parlementaire, lesquelles ont abordé toutes les problématiques,

¹ Agnes Buzyn Ministre des Solidarités et de la Santé (nommée en mai 2017) - Olivier Véran, Ministre des Solidarités et de la Santé (nommé en février 2020) - Brigitte Bourguignon, Ministre délégué chargée de l'Autonomie (nommée en juillet 2020) - Damien Abad, Ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées (nommé en mai 2022) - Jean-Christophe Combe, Ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées (nommé en juillet 2022) - Aurore Bergé Ministre des Solidarités et des familles (nommée en juillet 2023) - Catherine Vautrin Ministre du travail, de la santé et des Solidarités (nommée en janvier 2024)- Fadila Khattabi Ministre déléguée chargée des Personnes âgées et des Personnes handicapées (nommée en février 2024)

- son audition par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'affaire ORPEA en février 2022,
- son audition par la mission Pirès Beaune sur le reste à charge en 2023,
- son audition par la Commission des affaires sociales du Sénat sur la situation des EHPAD en avril 2024,
- sa participation au Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age, de 2016 à 2019,
- sa participation pérenne au Comité d'entente du Défenseur des Droits.

La FNAPAEF a également produit, en novembre 2023, un « Plaidoyer pour une politique du vieillissement, du grand âge et de la perte d'autonomie », diffusé en novembre 2023 à tous les députés et sénateurs, et à nouveau communiqué à l'ensemble des députés suite à l'élection de juillet 2024.

Les multiples rapports existants couvrent l'ensemble des dimensions de la problématique complexe du grand âge. Ils sont riches, étayés, documentés, concertés, quasiment unanimes en termes de constats et d'axes de travail, et plutôt globalement convergents sur les propositions formulées, à quelques exceptions relatives en particulier au financement.

Tous appellent à une vaste réforme en profondeur de tout le secteur du grand âge, réforme urgente non seulement au regard des défaillances actuelles du système mais également en prévision du mur démographique à venir, avec un nombre de personnes âgées en situation de perte d'autonomie qui pourrait augmenter en France de près d'1 million entre 2020 et 2040.

Pourtant, la loi Grand Age promise en 2018 attend toujours d'être mise en chantier.

Mieux encore, il aura fallu attendre qu'un journaliste d'investigation mène l'enquête et publie un livre-choc, en janvier 2022, pour que soient mises à jour et interrompues les pratiques scandaleuses d'un des premiers groupes d'EHPAD privés commerciaux en France.

Dans le système très complexe des acteurs concernés et/ou responsables, l'absence de volonté politique de regarder en face la transition démographique conduit à exclure le vieillissement des priorités nationales et donc à toujours repousser la construction d'un nouveau modèle, avec une programmation de réalisation et des orientations budgétaires associées. Avec, pour corollaire, une délégation croissante du traitement des besoins des personnes âgées au secteur lucratif, sans encadrement ni contrôle.

En l'absence d'élaboration de la loi Grand Age, une proposition de loi déposée par des députés de la majorité présidentielle a abouti à l'adoption de la loi « Bien vieillir », le 8 avril 2024. En aucun cas cette loi n'est à la hauteur de la loi Grand Age attendue. De nombreuses mesures se contentent de préciser des mesures existantes. D'autres ne sont pas financées. L'article 10 stipulait pourtant qu'avant le 31 décembre 2024, puis tous les 5 ans, une loi de programmation pluriannuelle déterminerait la trajectoire financière. Deux avancées importantes sont toutefois à noter : le droit absolu de visite même en cas de crise sanitaire et le droit de recevoir les visites quotidiennes des personnes souhaitées.