



CONTRIBUTION SUR LE RAPPORT DE L'IGAS « LIEUX DE VIE ET ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES AGEES EN PERTE D'AUTONOMIE : LES DEFIS DE LA POLITIQUE DOMICILIAIRE »

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a souhaité que soient évaluées, d'une part, les conditions dans lesquelles les objectifs de la politique domiciliaire pourraient être atteints avec l'arrivée au grand âge des générations du baby-boom et, d'autre part, la façon dont l'offre d'habitat et d'accompagnement pourrait être structurée pour mieux répondre aux besoins et aux aspirations des personnes. Le résultat de ses travaux a été rendu public en février 2024.

L'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (ANDASS) souligne avant tout la qualité du rapport de l'IGAS, tant par son analyse englobant les multiples enjeux de la politique du domicile (offres alternatives et en établissements, évaluation de la dépendance, etc.) que par sa dimension scientifique et sa prise de hauteur.

Si ses membres ne partagent pas nécessairement l'ensemble des préconisations, l'ANDASS partage plusieurs constats qu'elle souhaite souligner dans cette contribution. Elle propose également des pistes complémentaires de réflexion.

- **Le défi démographique oblige à un renforcement et à une planification des moyens alloués à la politique publique de l'autonomie.**

Le défi démographique, largement documenté dans le rapport, est bien connu. Les projections prévoient une augmentation de la population âgée dépendante de 36% d'ici 2040 et 46% d'ici 2050 par rapport à 2020.

Ce constat posé, les conditions et les moyens de prise en charge du vieillissement de la population demeurent encore flous. Comme l'exprime le rapport, sans moyens supplémentaires pour le domicile, la baisse du taux d'institutionnalisation ne permettra pas d'envisager un virage domiciliaire mais conduira à une dégradation des situations de vie à domicile.

L'ANDASS réitère son souhait de renforcer, d'une part, les moyens alloués aux départements dans la mise en œuvre de cette politique et, d'autre part, la prévisibilité et la planification des ressources allouées. Le vote d'une loi de programmation annoncé à plusieurs reprises, même s'il ne permettra pas à lui seul de résoudre ces difficultés, irait dans le bon sens.

- **La grande diversité des projections démographiques à l'échelle départementale doit être prise en compte par l'Etat en trouvant un équilibre entre égalité et équité dans les moyens alloués aux départements.**

La compilation des données démographiques par les auteurs du rapport illustre la grande diversité des situations présentes et à venir à l'échelle nationale. En effet, la croissance projetée dans les prochaines décennies du nombre de personnes âgées dépendantes varie considérablement d'un département à l'autre, avec des évolutions en deçà de 20% contre d'autres supérieures à 60%.

Ces disparités doivent inciter à revoir différents mécanismes si l'on souhaite permettre à chaque département de faire face à ces évolutions.

Cela met d'abord en exergue la nécessité de voir aboutir la réforme des concours de l'Etat aux départements pour les asseoir sur des critères de répartition clairs, transparents et corrélés aux situations sociodémographiques. Par ailleurs, une réflexion sur les mécanismes de péréquation horizontale semble indispensable afin de faire jouer la solidarité entre collectivités.

Il s'agit donc de trouver des mécanismes permettant à la fois de prendre en compte les disparités entre départements et d'assurer à chacun un socle de ressources suffisantes. L'ANDASS souhaite rappeler que certains départements font face à la fois à des projections démographiques alarmistes mais aussi à des perspectives financières elles aussi très dégradées et couplées à des situations sociales particulièrement fragilisées.

- **L'ANDASS fait sien la volonté du rapport d'avoir une vision globale du domicile et de l'offre institutionnalisée, sans les opposer.**

L'ANDASS reprend à son compte le sous-titre du rapport : « se sentir chez soi où que l'on soit » qui illustre l'objectif de transformation de l'offre, en établissement en particulier, dans la continuité d'autres rapports récents. En ce sens, la notion de domicile doit englober, en plus du domicile historique, toutes les possibilités qui s'offrent aux personnes âgées dans une logique de parcours.

L'ANDASS croit en la transformation des établissements, notamment des EHPAD, pour en faire « un chez soi ». Cela nécessite néanmoins des moyens en investissement - et les départements jouent à plein leur rôle de soutien en investissements aux projets de transformation - et en ingénierie. Les récentes actions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) vont dans le bon sens pour accompagner les gestionnaires dans cette transformation et doivent être consolidées. Dans le contexte des travaux préparant le cadre de contractualisation territoriale de la cinquième branche (départements, ARS, CNSA), le partage d'objectifs relatifs à la transformation des établissements et la coordination des moyens permettraient d'améliorer l'effet levier des moyens accordés aux Etablissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Par ailleurs, l'ANDASS souligne l'importance d'intégrer ces transformations dans la transition écologique par des bâtiments adaptés aux enjeux environnementaux. L'expérience des départements d'approvisionnement local dans les collèges est source d'inspiration en la matière.

- **Le rapport bat en brèche de manière bienvenue plusieurs idées reçues qui irriguent encore parfois les politiques publiques de l'autonomie et leur conception.**

Par ses questionnements sur la notion de « virage domiciliaire », les auteurs du rapport rejoignent l'ANDASS dans ses observations de terrain. Ils rappellent qu'il n'y a pas d'évolutions majeures remettant en cause les objectifs fixés, entre la part des bénéficiaires de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) en établissement et à domicile sur les quinze dernières années.

Le rapport souligne également que les projections du virage domiciliaire en termes de désinstitutionalisation constituent « une rupture profonde » avec les tendances actuelles qui nécessitent de considérablement renforcer la politique de soutien au domicile, dans toutes ses dimensions, en particulier celle destinée aux aidants. Le virage domiciliaire, s'il veut répondre à ses objectifs, ne peut donc pas consister principalement en l'arrêt de création de places en Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Enfin, le rapport casse les représentations des raisons de l'entrée en établissement. Si le niveau de la perte d'autonomie entre évidemment en compte, d'autres facteurs - sur lesquels il est donc nécessaire d'avoir une action - influencent l'entrée en EHPAD, comme la perception de la dépendance par la personne et son entourage, l'isolement, les capacités financières pour de l'aide à domicile, l'adaptation matérielle, etc. En évoquant l'importance de l'environnement de la personne (famille, domicile, services

de proximité, etc.), le rapport illustre la nécessaire imbrication des politiques publiques pour préparer la société au vieillissement.

- **La pluralité des offres doit inciter à les repositionner.**

Comme dans le champ du handicap, il est nécessaire de veiller à ce que chaque offre soit bien identifiée et comprise.

Le rapport met en avant plusieurs offres en souffrance, au-delà de problématiques purement financières. Les résidences autonomie connaissent en particulier une dégradation de leur taux d'occupation, que le rapport explique par un positionnement ambigu dans le parcours des personnes et une attractivité fragilisée par la vétusté du bâti.

L'accueil familial est lui aussi identifié comme une offre en difficulté compte tenu de la baisse constante du nombre d'accueillants. L'ANDASS s'associe à l'IGAS pour appeler à une réforme du statut des accueillants familiaux pour le sécuriser et le professionnaliser.

- **Il est nécessaire d'encadrer davantage et de rendre lisible l'offre alternative qui occupe « une place ambiguë ».**

L'ANDASS souhaite enfin souligner les constats de la mission relatifs au développement des offres alternatives aux établissements traditionnels.

Les départements constatent la multiplication d'offres aux appellations multiples (« colocations seniors », « habitats partagés », « maisons partagées », etc.) portées par des opérateurs économiques qui proposent souvent des solutions clés en main et reproductibles. Ils constatent aussi le développement d'initiatives locales privées en dehors de toute association des départements, pourtant chefs de file dans ce domaine.

L'ANDASS appelle de ses vœux une clarification de la part de l'Etat du rôle des services départementaux et des possibilités offertes à ces porteurs de projets. Si ces développements ont pu permettre la création de nouvelles capacités de prise en charge des seniors, ils peuvent dans certains cas présenter un risque pour l'accompagnement des personnes car situés en dehors de tout contrôle. Pour reprendre les mots des auteurs du rapport, « il y a des garanties et des protections légales auxquelles la fragilité donne droit ». Les mécanismes d'autorisation, ou a minima de collaboration avec les départements, ont vocation à s'assurer des garanties minimales d'exercice.

Les départements observent de plus en plus de contentieux et de requalification en Etablissements sociaux et médico-sociaux (ESMS). Ces problématiques pourraient être corrigées par la consolidation du département comme chef de file des offres à destination des personnes âgées dépendantes, qu'elles nécessitent ou pas une autorisation. La recommandation de créer une obligation déclarative annuelle auprès des Agences régionales de santé (ARS) et des services départementaux va dans le bon sens.

Cette contribution a été écrite par Jean-Baptiste WERQUIN, avec l'appui du groupe autonomie de l'ANDASS et a été approuvée par le conseil d'administration de l'ANDASS le 15 octobre 2024.

L'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé) est une association professionnelle. Son conseil d'administration représente plus d'un tiers des départements. L'ANDASS porte l'ambition du développement social, du travail collectif, de l'accompagnement global des personnes dans leur parcours vers l'autonomie.

L'ANDASS favorise les partenariats d'action et les coopérations. Pour l'ANDASS, les dépenses sociales ne constituent pas un simple coût mais un investissement dans le développement humain.

L'ANDASS appelle à un choc de simplification afin de libérer le pouvoir d'agir des élus, des citoyens, des professionnels, des bénévoles et des organisations afin de s'orienter vers une société plus inclusive et citoyenne.

Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer et se nourrir de l'ensemble des politiques, l'ANDASS participe, par ses analyses et ses propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à la modernisation d'un service public de la vie quotidienne, proche et de qualité.

Pour les prochaines années, elle souhaite construire avec ses nombreux partenaires « Une action publique sobre et de qualité au service des personnes » et souhaite écologiser le plus possible les politiques sociales.

<https://www.andass.fr>

Contact : contact@andass.fr