

Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement

Contribution de la FNAQPA

Les établissements et services pour personnes âgées souffrent d'un réel déficit d'image et d'attractivité, notamment dans l'opinion publique. Les personnes âgées n'auraient pas envie de vivre en établissement, les familles culpabiliseraient de délaisser leur rôle d'aidant et le personnel n'aurait pas envie d'y travailler. En plus ça coûterait cher.

Cette image correspond-elle vraiment à la réalité ?

Ces mêmes établissements et services, dans leur fonctionnement, pâtissent d'un modèle économique obsolète et à bout de souffle, avec des financeurs en difficulté. Un modèle économique basé avant tout sur la personne âgée en tant que principal financeur de son accompagnement à hauteur de 60% en moyenne.

Qu'en est-il de l'avenir du secteur ?

Plus globalement, le secteur médico-social présente des dualités qui souvent posent problème et n'aboutissent pas à des positionnements stratégiques clairs : parcours résidentiel ou parcours de soins ?, sécurité ou bien-être ?, etc.

Qu'est ce qui doit diriger nos choix ?

Pour la FNAQPA, cette dualité existante n'est pas antinomique.

Au-delà des mesures techniques et financières, la loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement est l'opportunité de faire des choix politiques et d'appeler à de nouvelles postures apportant des réponses viables et durables, au service de tous et avant tout de la personne âgée.

Dans le cadre des concertations menées autour de cette loi, la FNAQPA propose au gouvernement le P.I.R.E. - Pacte pour l'Innovation, la Responsabilité et l'Engagement, dont le contenu est décliné ci-dessous.

Insuffler au secteur une nouvelle vision implique d'inciter le gouvernement à faire des choix politiques et stratégiques dans une cohérence globale. Quoi de plus pertinent que de revenir à l'esprit de mission des établissements et services pour personnes âgées, des objectifs à atteindre pour remplir cette mission et des moyens au service de ces objectifs. Le contenu du P.I.R.E. proposé par la FNAQPA s'articule autour de ces trois piliers stratégiques.

Revenir à l'esprit de mission des établissements et services pour personnes âgées

Il s'agit de répondre à la question suivante : qui est le client des établissements et services pour personnes âgées ?

Entre les opérateurs eux-mêmes, les autorités de tarification (ARS et CG), ou encore les familles des personnes âgées, chacun détient son propre rôle dans l'accompagnement des personnes âgées.

Une seule et unique mission rassemble tous ces acteurs : **l'accompagnement qualitatif des personnes âgées vulnérables**. En ce sens, le client des établissements et services du champ en question est bien la personne âgée, en tant que bénéficiaire des prestations d'accompagnement et en tant que financeur principal de cet accompagnement.

Il convient de faire de cette mission le socle d'une loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement.

Décliner les objectifs à atteindre pour remplir cette mission

Dans le cadre de cette loi, partant du principe que l'amélioration des conditions de vie de la personne âgée est la base d'une réflexion plus globale, le **premier objectif** naturel qui en découle est de **répondre autant aux attentes qu'aux besoins des personnes âgées**.

Le soin n'est pas absent du discours des personnes âgées, mais il doit être au service de leur projet de vie et non une fin en soi. Une chose commune anime les personnes âgées hébergées ou bénéficiant de prestations à domicile, c'est leur envie de vivre. Elles veulent être soignées pour vivre et non de vivre pour être soignées.

En guise d'illustration de ce propos, l'étude de la DREES¹ sur la vie en établissement met en évidence quelques grandes attentes telles que

- le respect de la citoyenneté : la personne âgée accompagnée par un établissement ou un service est un citoyen comme les autres. Ainsi que le rappelle le Code de l'action sociale et des familles, elle jouit des mêmes droits et libertés que tout un chacun. Le problème vient de l'accessibilité : si elle possède les droits, elle n'est pas toujours en mesure de les exercer. La FNAQPA est ainsi favorable à toute mesure qui améliore l'effectivité des droits des personnes âgées accompagnées et approuve donc la volonté du gouvernement de renforcer leur liberté d'aller et venir, ainsi que l'accompagnement de l'expression de leur consentement.

- le lien social et l'ouverture sur l'extérieur : autant à domicile qu'en établissement, la personne âgée est en demande de plus de sorties personnelles et organisées, de plus de relations sociales, et de plus de temps dédié par les aidants professionnels à la relation sociale. Cela implique notamment d'augmenter le nombre de personnels et d'adapter l'environnement extérieur à l'établissement et au domicile (transports, urbanisme, accessibilité, etc.)

¹ R. MARQUIER, Vivre en établissement d'hébergement pour personnes âgées à la fin des années 2000, DREES, Dossier Solidarité Santé n° 47, octobre 2013.

► **Respect de l'autonomie** – Les atteintes à l'autonomie citoyenne, c'est-à-dire les comportements entravant la capacité ou réduisant la liberté de décider soi-même font partie des trois catégories de maltraitance, tant à domicile qu'en établissement, dont se plaignent les personnes âgées elles-mêmes.

Il est évident que toutes ses attentes s'imbriquent les unes aux autres. Elles peuvent être regroupées autour d'une posture simple et pourtant primordiale : permettre à la personne âgée, au-delà du soin technique qui lui est prodigué, d'être regardée plutôt que d'être vue, d'être entendue plutôt que d'être écoutée, d'être finalement **considérée**.

Compte-tenu des attentes exprimées par les personnes âgées elles-mêmes, les réponses aux besoins médico-techniques doivent être au service des réponses aux besoins sociaux.

Sur ce principe, le projet de soins doit être au service du projet de vie.

Si l'on prend désormais en compte les attentes et besoins des personnes âgées, le **deuxième objectif** qui en découle est de **replacer le service à domicile et l'établissement dans la continuité d'un parcours résidentiel** avec un habitat traditionnel, intermédiaire ou médicalisé.

Les établissements sont d'abord des lieux de vie avant d'être des lieux de soins.

► **Changement de nom** – La question du nom des EHPAD n'est pas anodine. Ce terme est stigmatisant pour les personnes concernées et nous nous félicitons du fait que le gouvernement envisage de revenir sur cette appellation à l'occasion de la réforme. La FNAQPA avait déjà pris l'initiative d'organiser un concours invitant les établissements participants à proposer de nouveaux noms et c'est l'appellation « **maison des âges** » qui a été primée à cette occasion.

Dégager les moyens pour atteindre ces objectifs

Approche en coût global – La question des coûts en établissement ou service est en effet systématiquement posée en termes purement comptables. La véritable efficacité consiste à passer de cette logique de coût comptable à une logique de performance et de rapport qualité/coût :

- En tenant compte de l'économie et des emplois directs et indirects induits par les établissements et services sur leur territoire ;
- En développant (enfin) la fongibilité des enveloppes d'assurance maladie, comme cela a été fait pour les dispositifs médicaux (cf. encadré), qui permettra d'améliorer la performance sur les hospitalisations inutiles, la consommation de médicaments, le recours aux services d'urgence. A ce titre, la FNAQPA soutient les propositions de l'Observatoire National de la Fin de Vie sur les infirmières de nuit dans les maisons de retraite², et demande la mise en œuvre

² ONFV, Fin de vie des personnes âgées, Sept parcours ordinaires pour mieux comprendre les enjeux de la fin de vie en France, Rapport 2013.

du droit d'option au tarif global pour tous les établissements³, qui constitue un véritable levier de performance pour la qualité des soins⁴ ;

- En agissant directement sur les coûts de non qualité et les coûts cachés dans les établissements et services : du temps soignant consacré à des tâches inadaptées, c'est de l'argent public mal dépensé ;
- En développant et en favorisant les démarches de développement durable et de responsabilité sociétale dans les établissements et services médico-sociaux ; l'exemple de la qualité environnementale du bâti et de ses retours sur investissements doit inspirer une démarche plus large sur l'investissement et le fonctionnement des établissements et services⁵

► **Exemple de la réintroduction des dispositifs médicaux** – Les dispositifs médicaux en maison de retraite s'élevaient à 900 M€ à l'époque où ils étaient directement remboursés par l'assurance maladie. Ils ont été introduits dans le tarif des établissements à hauteur de 360 M€. Depuis 2008, cette mesure permet à l'assurance maladie d'économiser 540 M€ par an.

Cette approche en coût global constitue un véritable investissement sur le soutien au vieillissement, à l'instar de la mise en œuvre de la filière Silver Economie, avec des retours sur investissement tangibles et multiples : amélioration de la qualité et du confort de vie, développement social et territorial, et économies d'échelles qui constitueront autant de marges de manœuvre à réinvestir sans moyens nouveaux supplémentaires.

Confiance, partenariat et responsabilité – Une telle approche ne peut fonctionner que dans un esprit de confiance a priori et de partenariat, permettant aux établissements et services d'être valorisés et responsabilisés dans ces démarches.

Ces logiques de partenariat et de confiance avaient présidé à l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, instituant la norme de financement dans les établissements. Si cette disposition législative n'a pas, à ce jour, trouvé son prolongement réglementaire, elle est porteuse de ces logiques, tout comme le sont les dispositions de la Loi 2002-2 réformant le Code de l'Action Sociale et des Familles.

La modernisation de la gouvernance du secteur passe aujourd'hui par une véritable contractualisation entre les opérateurs et les autorités de tarification, au service de l'amélioration de l'accompagnement médico-social, autour d'objectifs partagés et de moyens programmés. N'est-ce pas là simplement la définition du CPOM (Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens), que doivent devenir les conventions tripartites des établissements et qui sont au cœur de la refondation de l'aide à domicile.

³ Contribution à de la mission complémentaire sur la tarification en EHPAD, FNAQPA, 2013.

⁴ N. DESTAIS, V. RUOL, M. THIERRY, Financement des soins dispensés dans les établissements pour personnes âgées dépendantes – évaluation de l'option tarifaire dite globale, IGAS, Rapport, octobre 2011.

⁵ Coûts immobiliers et « reste à charge » : fausses-bonnes idées et vraies propositions, FNAQPA, avril 2011.

► Il faut soutenir la **refondation de l'aide à domicile**. Elle repose sur des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans lesquels les gestionnaires et les conseils généraux contractualisent et qui permet une véritable gestion pluriannuelle et donne une souplesse dans la gestion et l'affectation des résultats.

C'est cette dynamique partenariale et incitative, instaurant une confiance a priori, avec toujours un contrôle s'agissant d'argent public mais a posteriori, qui aboutira à une valorisation et à une responsabilisation des gestionnaires et qui sera véritablement efficiente : amélioration de la qualité à un coût maîtrisé.

Nouvelles postures fondées sur les attentes et les besoins exprimés par les personnes âgées, nouvelles logiques économiques globales et efficaces, nouvelle approche partenariale basée sur l'innovation, la responsabilité et l'engagement de tous les acteurs au service du mieux vieillir, tel est le Pacte pour l'Innovation, la Responsabilité et l'Engagement proposé par la FNAQPA. Le P.I.R.E. pour une meilleure gouvernance au bénéfice de tous :

- les personnes âgées, en premier lieu, avec un meilleur accompagnement qualitatif et une reconnaissance de leurs droits et attentes ;
- les pouvoirs publics qui dépenseront mieux avec de réels retours sur investissement sur l'ensemble des territoires ;
- les établissements et services et les professionnels, qui seront considérés, responsabilisés et valorisés.

De cette modernisation de la gouvernance du secteur découlera, de fait, une montée en attractivité de ce secteur, telle est l'ambition de la FNAQPA et de ses adhérents au travers du P.I.R.E – Pacte pour l'Innovation, la Responsabilité et l'Engagement.