



14 octobre 2013

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

## La "révolution de l'âge"

La population française est engagée, comme ses voisins européens, dans un processus de transition démographique marqué par une croissance importante et continue des classes d'âge les plus élevées, ainsi que par une augmentation de la longévité des Français. Les personnes âgées de 60 ans et plus, au nombre de 15 millions aujourd'hui, seront 20 millions en 2030 et près de 24 millions en 2060. Les Français âgés de 75 ans et plus (5,7 millions en 2012) seront 12 millions en 2060. Et le nombre des plus de 85 ans va quasiment quadrupler, passant de 1,4 million aujourd'hui à 4,8 millions en 2050. A partir de 2035 toutefois, après une longue période d'accroissement, le rapport entre les personnes âgées de 60 ans et plus et les personnes entre 20 et 60 ans se stabilisera.

Cette "révolution de l'âge" est **une chance pour la France**. D'abord, faut-il le rappeler, parce qu'elle permet à un grand nombre de Français de vivre plus longtemps. L'augmentation de l'espérance de vie, c'est notre grande victoire à tous : plus de 80 ans aujourd'hui en moyenne contre 47 ans en 1900. Ensuite parce qu'elle est porteuse de croissance, génératrice d'un développement économique autour des besoins et aspirations des plus âgés (ce que l'on appelle la "silver économie"). Le vieillissement de la population française est créateur d'emplois, de service mais aussi industriels.

Mais cette révolution constitue aussi **un défi majeur** : notre société doit s'adapter, dès à présent, pour permettre à tous de profiter dans les meilleures conditions sociales, économiques et sanitaires et le plus longtemps possible de ce formidable progrès, porté par l'allongement de l'espérance de vie.

Nous devons également répondre aux besoins et accompagner ceux qui pour l'âge signifie une perte d'autonomie ou une entrée dans la dépendance. Or, la prise en compte du vieillissement et la prise en charge des personnes en perte d'autonomie sont largement perfectibles. La prévention à tous les âges de la vie, y compris les plus précoces, est insuffisamment développée. En dépit des progrès importants réalisés depuis la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la médicalisation des maisons de retraite, devenus les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes, de nombreux rapports ont montré que la prise en charge des personnes âgées dépendantes restait insatisfaisante.

### Contact

Pôle Stratégie, médias,  
communication  
57, rue de Varenne  
75007 Paris  
Tél. : 01 42 75 50 78/79  
[www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)

Au-delà de leur impact pour la qualité de vie des personnes concernées et de leur famille, les difficultés d'accompagnement des personnes âgées dépendantes, à domicile ou en établissement, ont des répercussions négatives sur leur état de santé et le degré d'autonomie et entraînent des prises en charges sanitaires souvent disproportionnées et inutilement coûteuses. 40% des personnes de plus de 85 ans arrivent en hospitalisation par les services d'urgences médicales, contre 15% pour les 30-70 ans. Près d'un quart des hospitalisations en court séjour des personnes de plus de 80 ans dépassent 10 jours.

Au regard de ces différents constats, **le Président de République et le Premier ministre** ont décidé de mener une réforme de société qui embrasse toutes les dimensions de la prise en compte de l'avancée en âge et de confier à la Ministre déléguée aux personnes âgées et à l'autonomie, Michèle DELAUNAY, en lien avec la Ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol TOURAINE, l'élaboration d'un projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement.

Les travaux du Gouvernement s'appuient sur les trois rapports remis au Premier ministre le 11 mars dernier par le docteur Aquino, président du comité "avancée en âge", Martine Pinville, députée de la Charente, et Luc Broussy, conseiller général et adjoint au maire de Goussainville.

## La loi qui sera présentée reposera sur trois piliers, les "trois A"

**A**nticipation : pour prévenir, retarder la perte d'autonomie, au plan individuel et collectif. Avec l'âge apparaissent des fragilités et des pathologies chroniques pouvant entraîner une réduction de l'autonomie et mener peu à peu à la dépendance. Prévenir et dépister ces fragilités est essentiel et permettra, d'une part, de proposer, chaque fois que nécessaire, des programmes de prévention adaptés et, d'autre part, de faciliter le recours aux aides techniques pour retarder la perte d'autonomie. Pour notre société, il s'agit d'anticiper, au lieu de subir, le vieillissement de nos concitoyens, dont les effets sur l'autonomie ne sont pas une fatalité. Cette action sera en pleine cohérence avec la stratégie nationale de santé. Il s'agit également de prévenir l'isolement des âgés, articulé autour de la Mobilisation Nationale de lutte contre l'isolement des âgés (Mona Lisa). La coordination des acteurs de la prévention sera, enfin, simplifiée et améliorée.

**A**daptation de notre société : il convient de repenser toutes les politiques publiques, en particulier de logement, d'urbanisme et de transports, mais aussi des droits des âgés, de leur engagement civique... Sans vouloir imposer de solution unique à cette question, il faut inciter les villes et plus largement les territoires à prendre en compte l'augmentation du nombre de personnes âgées dans leur développement. Le vieillissement représente par ailleurs un levier formidable en termes d'emplois, de développement industriel et de croissance. Il faut donc favoriser l'innovation technologique, la production en France d'équipements domotiques adaptés aux besoins des âgés et encourager à la structuration d'une filière industrielle. Enfin, l'âge ne doit pas être facteur de discrimination ou d'exclusion. Il faut changer le regard sur le vieillissement. Cela passe par la création de liens sociaux nouveaux, en rapprochant les générations, mais aussi par le rappel et une meilleure explicitation des droits des âgés pour éviter qu'ils ne soient ignorés.

**A**ccompagnement de la perte d'autonomie. La priorité est de permettre le maintien à domicile : c'est la préférence des âgés et des familles et c'est généralement moins coûteux pour elles comme pour la collectivité. Une amélioration de l'APA à domicile, 10 ans après sa création par le Gouvernement de Lionel Jospin, est donc nécessaire pour renforcer les possibilités d'aide et en diminuer le coût pour les familles. De plus, les aidants, famille ou proches, qui sont souvent le pivot du maintien à domicile devront être mieux reconnus et mieux soutenus. Les personnes âgées et leurs aidants doivent bénéficier d'une information, d'une orientation et d'un accompagnement garantis sur l'ensemble du territoire, en lien avec les départements et les communes qui sont aujourd'hui en proximité directe avec les familles, souvent confrontées à un véritable parcours du combattant. Cette loi portera par ailleurs sur l'accompagnement de la stratégie de médicalisation et de modernisation des établissements hébergent des personnes âgées dépendantes (EHPAD), ainsi que sur l'accessibilité financière de cette offre. Avec un reste à charge moyen en établissement supérieur au niveau moyen des retraites, l'entrée en établissement est, en effet, une charge très lourde pour les familles. Cela passe par des mesures permettant d'agir sur les coûts, de mieux maîtriser les tarifs et de diminuer le "reste à charge".

## Un projet conduit en deux étapes au travers d'une loi d'orientation et de programmation

L'adaptation de la société au vieillissement ne peut se réussir que dans la durée, en profondeur. Il est nécessaire de mobiliser la société toute entière, en fédérant les énergies et en recourant à tous les leviers possibles au service d'une stratégie globale : diffuser une culture de l'autonomie et du respect des âgés dans tous les pans de la vie sociale.

De ce fait, cette loi sera une loi d'orientation et de programmation mettant en cohérence l'intégralité de la politique de l'âge. Elle comprendra ainsi des dispositions législatives classiques, comme toute loi ordinaire, mais rassemblera de surcroît, dans le cadre d'un projet présenté de façon globale, tous les outils disponibles et pertinents, même de nature non législative, permettant d'adapter la société au vieillissement.

La mise en œuvre du projet porté par cette loi sera organisée de façon pluri-annuelle, sur la durée du quinquennat, **autour de deux étapes principales**, pour tenir compte de nos capacités de financement, mais également du degré inégal de maturité de certains sujets.

**Dans la première étape**, seront engagées les mesures concernant le maintien à domicile : la réforme de l'APA à domicile, les mesures de prévention de la perte d'autonomie et d'adaptation de la société au vieillissement, ainsi que des mesures d'aide aux aidants.

**La deuxième étape de la réforme**, dont la mise en œuvre sera prévue pour la seconde partie du quinquennat, portera sur l'accompagnement et la prise en charge en établissement. Elle intégrera des mesures permettant de réduire le reste à charge des résidents en EHPAD.

L'élaboration de ces mesures demande plus de temps et de travail concerté : elles doivent s'intégrer dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les modalités de tarification des établissements recevant des personnes âgées dépendantes et sur les dispositifs d'aide sociale existants. Pour préparer ce deuxième volet de la réforme, un groupe de travail avec les départements et les fédérations de directeurs et d'établissements sera mis en place en 2014.

## Présentation des lois de programmation

Les lois de programmation servent à déterminer les "objectifs de l'action de l'État". Elles font partie de la catégorie des lois ordinaires et sont prévues à l'article 34 de la Constitution.

On peut ainsi citer les lois de programmation militaire qui définissent les orientations de la politique de défense française pour les 6 années suivantes ou la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, adoptée par le Parlement le 25 juin dernier, et qui fixe les objectifs pluriannuels pour l'enseignement scolaire.

## La loi sera votée avant la fin de l'année 2014

Sur la base d'un projet global reprenant les orientations présentées ci-dessus, le Gouvernement engagera d'ici la fin du mois de novembre une concertation avec les conseils généraux, les acteurs du champ de l'âge et avec les partenaires sociaux.

Une fois cette concertation terminée, le projet de loi sera soumis, comme pour toute loi de programmation, à l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Cette saisine sera faite au premier trimestre 2014. Le projet de loi sera ensuite présenté en Conseil des Ministres et déposé au Parlement au printemps. La loi sera votée avant la fin de l'année 2014 permettant dès 2015 une pleine affectation de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, la CASA, à la réforme qui est engagée au profit des personnes âgées. La CASA a été votée pour financer la loi d'adaptation de la société au vieillissement, elle sera bien utilisée à cet objet, dès que la loi entrera en vigueur.

### Quelques données clé

- L'espérance de vie est de 78,4 ans pour les hommes, 84,8 ans pour les femmes. L'INSEE projette un allongement continu de l'espérance de vie à l'horizon 2060 : 86 ans pour les hommes et 91,1 ans pour les femmes à l'horizon 2060.
- Les personnes âgées de 60 ans et plus, au nombre de 15 millions aujourd'hui. Elles seront 20 millions en 2030 et près de 24 millions en 2060. Le nombre des plus de 85 ans passera de 1,4 million aujourd'hui à 4,8 millions en 2050.
- La majorité des personnes âgées vieillissent dans de bonnes conditions d'autonomie. Seuls 8% des plus de 60 ans sont dépendants et 1 personne de plus de 85 ans sur 5 (20%). L'âge moyen d'entrée en dépendance est de 83 ans.
- Fin 2011, on comptait 1,2 million de bénéficiaires de l'APA dont 60% à domicile et 40% en établissement. 36% relèvent d'une dépendance sévère (GIR 1 et 2) contre 20% en GIR 3 et 44% en GIR 4. Selon le scénario démographique central de l'INSEE, la population dépendante passerait de 1,2 million en 2010 à 1,5 million en 2025 puis à 2 millions en 2040.
- 4,3 millions de personnes aident régulièrement un de leurs aînés. Parmi elles, 2,8 millions apportent une aide à la vie quotidienne à une personne âgée vivant à domicile. 62% des aidants familiaux sont des femmes.
- La dépense publique consacrée à la prise en charge de la dépendance a été estimée en 2010 à 24 Md€, dont 14 Md€ pour le financement des soins, 5,3 Md€ au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et 2,2 Md€ pour l'hébergement (source : groupe de travail animé par Bertrand FRAGONARD "Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées").