

Rapport du Président

Séance publique
du vendredi 15 mars 2024
N° CD-2024-1-3-1
N° applicatif 8967

3^{ème} Commission

Commission Santé et accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées

Direction

Direction de l'autonomie

UNE POLITIQUE ACTIVE DE SOUTIEN AUX EHPAD

Résumé : Face au vieillissement de la population alsacienne et à la menace de futurs déserts médico-sociaux, notre Collectivité s'engage fortement aux côtés des EHPAD.

Notre collectivité consacre un budget de 217,5M€ aux personnes âgées dont près de 57 % soit 123,4 M€ sont consacrés aux EHPAD. Nos 217 établissements sont frappés par l'inflation, la hausse du coût de l'énergie, les problématiques de recrutement et d'attractivité des métiers. La fragilisation de leur situation financière met en lumière les limites du modèle économique des EHPAD et l'extrême urgence à reformer en profondeur tout le système de financement et de gouvernance. Mais la réforme tant attendue tarde à se concrétiser. Aussi la Collectivité européenne d'Alsace a décidé d'agir en renforçant son soutien aux EHPAD par des mesures d'urgence : la création d'un fonds d'aide à la trésorerie doté de 2 M€ en parallèle de versements d'avance sur le forfait dépendance et l'aide sociale à l'hébergement ainsi que des actions de moyen-long terme plus structurantes autour de 4 axes de progrès visant à améliorer la qualité de service pour les résidents et les conditions de travail des personnels : la bientraitance, une restauration de qualité, des établissements ouverts sur la cité et des aides à l'investissement renforcées.

Le présent rapport a pour objet de définir et d'engager notre Collectivité en soutien aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du territoire. Cet axe constitue l'une des 4 priorités de nos orientations stratégiques en direction des personnes âgées aux côtés de la prévention et l'appui aux aidants, du soutien à domicile et du développement d'une offre en habitat accompagné : résidences seniors, habitats inclusifs, résidences autonomie. Notre perspective est d'accompagner les seniors dans leur trajectoire de vie en respectant leur choix qui peut prendre 3 formes différentes, alternativement ou successivement : : vivre chez soi le plus longtemps possible, vivre dans un autre chez soi ou vivre en établissement.

Face à la situation démographique de l'Alsace et aux difficultés que connaissent les EHPAD, la Collectivité européenne d'Alsace se mobilise pour apporter des réponses à la hauteur des enjeux.

Trois éléments de contexte sont à considérer pour bâtir notre politique publique.

I) LE CONTEXTE

1. Le défi démographique des années 2030-2040

Le vieillissement de la population et l'augmentation des maladies chroniques représentent un réel défi pour notre territoire alsacien. Derrière le vocable « personnes âgées » se cachent en réalité trois publics différents. Parmi nos 357 494 séniors de plus de 65 ans il est utile de distinguer :

- Les retraités actifs (les 65-75 ans 188 333 personnes) pour lesquels notre collectivité déploie une politique active de prévention
- Les 75 – 85 ans (115 347 personnes) qui sans être dépendants voient apparaître des fragilités, exprimant des besoins de logement adapté, d'aide à la mobilité, de lien social maintenu...
- Les 85 ans et plus (53 814 personnes) exposés à la survenance de la perte d'autonomie et générant des besoins d'aide dans les actes de la vie quotidienne

Notre politique publique en direction des personnes âgées doit construire des réponses adaptées à chacun de ces publics et ce d'autant que les statistiques montrent des évolutions différenciées de cette population selon les tranches d'âge.

La décennie en cours 2020-2030 est marquée par :

- Une forte progression du nombre des 75-85 ans soit + 46 %
- Une augmentation de 17 % des 85 ans et plus, soit la part de population la plus sujette à la perte d'autonomie.

Pour la décennie suivante 2030-40 ce sera l'explosion des 85 ans et plus avec une progression très forte de cette part de population de +55%. Autrement dit l'Alsace comptera en 2030, 9 420 personnes âgées de 85 ans et plus supplémentaires par rapport à 2020. En 2040, elle en comptera 35 464 de plus qu'en 2030.

Nous savons que le public fragilisé par la perte d'autonomie exprime majoritairement la volonté de vieillir chez lui. Néanmoins la vie à domicile à un âge très avancé peut s'avérer difficile. La survenance de maladies neurodégénératives, de troubles psychiques, l'épuisement ou l'absence d'aidants sont des facteurs qui conduisent très souvent à une entrée en établissement.

En 2023, 22 964 Alsaciens ont été accueillis en EHPAD soit 6,42 % de la population de 65 ans et plus.

2. Les EHPAD alsaciens

Les 217 établissements, établissements d'hébergement pour personnes dépendantes (EHPAD) ou lorsqu'ils ne sont pas médicalisés (EHPA) et établissements de soins de longue durée (ESLD) représentent une capacité de 17 138 places. La répartition par catégorie juridique se caractérise par une majorité de places dans le secteur public et une forte représentation du secteur associatif laissant une place marginale au secteur commercial :

- 51 % des places en EHPAD publics (48% national)
- 44 % des places en EHPAD associatifs (29% national)
- 5 % des places en EHPAD commerciaux (23 % national)

Le coût journalier moyen est de 69,70€ / jour soit environ 2 125 € par mois pour un revenu médian pour un ménage d'une personne de 75 ans et plus en Alsace de 1 913€ par mois. Afin de faciliter l'accès financier à nos établissements toutes les places à statut public ou associatif sont habilitées à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement et notre collectivité a supprimé la mise en œuvre de l'obligation alimentaire pour les petits enfants.

Au total, ce sont 2 713 résidents qui bénéficient de l'aide sociale à l'hébergement de la collectivité soit 19% des places habilitées contre 24 % au national.

Les EHPAD alsaciens, comme tous les EHPAD de France sont dans une situation difficile. Les premiers signes de tension en matière de ressources humaines (absentéisme, démotivation, crise du recrutement, ...) sont apparus dès 2018 mais se sont accélérées après la crise COVID. Depuis 2022, l'inflation est venue encore fragiliser leur situation financière.

3. Une réforme du Grand Age toujours attendue

Le rapport de Dominique LIBAULT posait très clairement tous les constats et l'ensemble des professionnels et représentants des retraités et des personnes âgées en partageaient les 175 recommandations. Un chiffre issu de ce rapport montre l'ampleur des mesures à prendre : les besoins en financement à l'horizon 2030 sont estimés à environ 10 milliards d'euros.

Face à ce défi sociétal et financier, force est de constater que la réforme en profondeur tant attendue par le secteur se fait toujours attendre.

La collectivité va donc mobiliser des moyens financiers spécifiques et prendre des mesures concrètes pour soutenir les EHPAD alsaciens et rassurer les familles.

Mais les efforts de la collectivité seront insuffisants s'ils ne sont pas accompagnés d'une réforme nationale intégrant 5 dimensions :

- La gouvernance : simplifier réellement la double compétence actuelle départements / ARS en confiant le pilotage des EHPAD aux Départements,
- Le financement du fonctionnement : réformer en profondeur un modèle de financement fragile et dont l'obsolescence a été exacerbée par l'inflation,
- La qualité de prise en soins : renforcer le taux d'encadrement des résidents pour arriver à 1 ETP par résident (nécessite des financements nouveaux),
- L'attractivité des métiers : améliorer la reconnaissance des métiers de l'aide à la personne (rémunérations et conditions de travail),
- Les investissements: augmenter le niveau de financement attribué par la CNSA aux travaux de réhabilitation/restructuration.

La collectivité poursuivra sa mobilisation au niveau national pour réformer rapidement et en profondeur le modèle des EHPAD, en particulier dans le cadre du projet de loi Bien Vieillir et d'une loi de programmation.

II) LES MESURES DU PLAN EHPAD DE LA COLLECTIVITE EUROPEENNE D'ALSACE

Les EHPAD alsaciens comme tous les EHPAD de France sont marqués à divers degrés par une situation financière fragilisée par l'inflation, doublée d'un manque d'attractivité auprès des professionnels.

Par ailleurs, une trentaine d'EHPAD doivent rénover leur bâti au risque de ne plus pouvoir accueillir à terme de résidents.

Aussi, la collectivité a conçu un plan EHPAD dont les éléments principaux font l'objet du présent rapport, qui s'articule en deux temps. Celui de l'urgence, pour faire face aux difficultés financières immédiates d'une part et d'autre part celui du moyen/long terme qui doit permettre de relever le défi d'une prise en charge de qualité de nos aînés dépendants et de leur fin de vie.

Avant d'aborder le contenu de ce plan d'action, il est utile de rappeler l'effort financier de la Collectivité suite à l'adoption de son budget primitif 2024.

L'appui financier aux EHPAD, une priorité du budget primitif 2024 :

Sur le budget 2024 consacré aux personnes âgées, soit 217,5 M€ en progression de 2,41%, la part consacrée aux EHPAD s'élève à 123,4 M€ soit 56,73 %. Plus précisément il intègre :

- 80,7 M€ pour la dotation dépendance, l'Alsace fait partie du tiers des Départements qui financent le mieux la dépendance
- 35,6 M€ en aide sociale, reflet d'une augmentation des prix de journée de + 3 % soit en cumulé de janvier 2022 à 2024 une augmentation de +9 %, soit le 9^{ème} rang sur 50 Départements
- 0,9 M€ en faveur des actions de prévention en EHPAD
- 6,2 M€ pour l'aide à l'investissement, une action volontariste de la Collectivité

Le 12 décembre 2023, la Collectivité a réuni l'ensemble des EHPAD et cet échange a confirmé la forte et croissante préoccupation des gestionnaires quant à leur situation financière. Aussi, conscient de la nécessité de venir très rapidement en soutien de leur trésorerie, la Collectivité a dès le mois de janvier :

- Versé une avance de trésorerie de 6 mois de dotation dépendance, soit 38 M€
- Signifié aux EHPAD accueillant des bénéficiaires de l'aide sociale, la possibilité de solliciter le versement d'une avance de trésorerie de 6 mois, soit potentiellement une avance de 17 M€

1. Un soutien financier renforcé : la création d'un fonds d'urgence

Dans la perspective de réformes structurelles nationales destinées à repenser le modèle de financement des EHPAD, aujourd'hui très fortement mis à mal par le contexte économique inflationniste, la Collectivité européenne d'Alsace souhaite soutenir les établissements du territoire qui font face à de très graves difficultés financières.

Afin d'apporter une réponse à cette situation tout en protégeant le reste à charge des résidents d'une augmentation trop forte des prix de journée, il est proposé la création d'un fonds d'urgence doté de 2 millions d'euros à destination des structures publiques ou privées à but non lucratif suivantes :

- Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, médicalisés (EHPAD et unités de soins de longue durée),
- Etablissements d'hébergement pour personnes âgées, non médicalisés (EHPA)
- Services d'accueil de jour autonomes

Ce fonds de 2 M€ pour nos 206 EHPAD-EHPA et 19 accueils de jour est nettement mieux doté que le fonds d'Etat qui s'élève à 8 M€ pour tous les établissements et services médico-sociaux du Grand Est. A ce jour, seuls 3 EHPAD alsaciens ont bénéficié du soutien de ce fonds à hauteur de 866 000 €.

Afin de cibler et prioriser les aides financières aux structures les plus fragiles, l'accès à ce fonds d'urgence sera ouvert aux structures qui présentent un risque avéré de cessation de paiement durant l'année 2024 au regard des dépenses obligatoires nécessaires à la continuité de l'activité et de prise en charge des publics accueillis (charges de personnel, dettes fournisseurs, dettes sociales et fiscales). Il sera par ailleurs tenu compte de la situation de trésorerie globale pour les gestionnaires qui portent plusieurs activités.

Ce premier niveau d'analyse sera complété le cas échéant par un dialogue de gestion avec les établissements demandeurs permettant d'objectiver leurs situations financières et de les accompagner dans l'identification de mesures d'optimisation de leur gestion à mettre en œuvre en parallèle.

Par ailleurs, il est précisé que le fonds d'urgence de la Collectivité européenne d'Alsace sera activé en subsidiarité du fonds d'urgence national ou de toute autre mesure de soutien engagée par la commission départementale en charge de la gestion de ce fonds d'Etat (rééchelonnement des dettes, fiscales, charges patronales, renégociation des crédits ...)

Les crédits relatifs à ce fonds sont disponibles sur l'opération P0970005.

2. Les 4 axes de progrès

Si les difficultés financières des EHPAD sont aujourd'hui au cœur de l'actualité, il n'est pas question pour autant de négliger les attentes et souhaits des résidents qui y vivent. Partir du point de vue de l'habitant de l'EHPAD et créer les conditions lui permettant au quotidien d'exprimer ses désirs, ses choix et se sentir écouté et respecté dans sa dignité et sa singularité est un impératif.

L'entrée en EHPAD est très majoritairement subie et la durée de séjour s'établit en moyenne en Alsace à 2,6 ans. Ces deux éléments invitent à être particulièrement attentif à la qualité de vie en établissement, conscients que s'y joue pour les résidents leur fin de vie.

Aussi, la collectivité souhaite reconnaître, encourager et créer les conditions favorables aux EHPAD qui s'engagent dans une démarche d'amélioration de la qualité de vie en établissement.

Cette qualité de vie peut s'apprécier de diverses manières. En partant du ressenti des résidents, il est proposé de retenir trois composantes : la bientraitance, la restauration et l'ouverture de l'établissement sur l'extérieur.

La définition opérationnelle de ces 3 axes développés ci-après seront mis au travail en étroite concertation entre des Conseillers d'Alsace, les services, des représentants des EHPAD et des représentants des usagers issus du Conseil Départemental de la Citoyenneté et de l'Autonomie ou de Conseils de la Vie Sociale.

Un quatrième point d'amélioration, concerne la qualité du bâti et des espaces de vie et de soin, que ce soit pour améliorer le bien-être et la sécurité des résidents, les conditions de travail des professionnels ou optimiser la performance énergétique des établissements.

➤ **La bientraitance en EHPAD : encourager et reconnaître par un « label » alsacien**

Beaucoup d'EHPAD sont engagés dans une démarche d'amélioration de la qualité de l'accompagnement et de la prise en soin : respect du rythme de vie, de l'intimité, projet individualisé, activités adaptées, accompagnement de la fin de vie. Face aux inquiétudes des familles et du manque d'attractivité des métiers du grand âge une démarche d'amélioration continue de la qualité dans laquelle s'inscrivent l'évaluation externe, les labels ou les certifications, voire d'autres, est un levier intéressant à actionner pour enclencher une dynamique positive dans les conditions de vie de nos aînés et les conditions de travail des employés.

Certains établissements alsaciens ont obtenu une reconnaissance de cette démarche par un label ou une certification. Notre objectif est d'encourager les EHPAD à consolider ou engager cette démarche. Certes ces démarches sont exigeantes et s'inscrivent dans un temps long mais elles présentent l'avantage d'être structurantes pour les équipes en place et impactent positivement la qualité de vie au travail des professionnels, le bien-être des résidents et le regard du grand public sur les EHPAD.

➤ **Une restauration de qualité**

Le moment du repas est un moment précieux dans la vie des résidents. Il est par ailleurs dans l'ADN des Alsaciens. Améliorer la prestation de restauration en EHPAD doit être une priorité et peut s'envisager sous différents aspects :

- Faire du moment du repas un instant de plaisir et de convivialité, redonner de l'appétit, veiller à la présentation des plats, au recueil des envies et à la possibilité de choisir
- Lutter contre la dénutrition, un point insuffisamment investi par nos politiques publiques
- Saisir l'occasion pour structurer une filière locale autour de la restauration collective en lien avec les collègues et lutter contre le gaspillage

➤ **Un EHPAD ouvert sur l'extérieur et notamment sur la cité**

L'ouverture de l'EHPAD et son intégration dans la vie de la cité est essentiel.

D'abord pour le résident qui a trop souvent la sensation de vivre dans un lieu fermé où les occasions du contact avec le monde extérieur sont trop rares (mise à part l'intervention des professionnels et les sorties, simplement dans le parc de l'établissement ou dans le village ou la ville d'implantation).

Ensuite pour faire évoluer l'image de l'EHPAD, l'ouverture sur l'extérieur par le truchement d'un réseau de bénévoles, ou en faisant intervenir des personnes extérieures à l'établissement : musiciens, éducateurs sportifs, ou en proposant des liens avec des événements culturels, sportifs, citoyens organisés par des acteurs locaux constituent autant d'occasions pour générer du lien avec son territoire de proximité.

Des actions de cette nature sont nombreuses et certaines ont pu s'organiser grâce au soutien de la Collectivité au travers de la Semaine bleue, des olympiades des aînés ou cette année des Jeux Olympiques. Le financement par la CeA d'actions de prévention portées par les EHPAD et se concrétisant par l'intervention de professionnels extérieurs à l'établissement sont un autre moyen de contribuer à cet objectif.

Ce mouvement doit être amplifié et consolidé.

Le bénévolat dans nos établissements permet aussi de réduire les coûts de fonctionnement des EHPAD et la charge financière pour nos aînés.

La puissance publique ne pourra pas tout pour nos aînés. L'engagement des citoyens dans les EHPAD doit être favorisé.

➤ **Renforcer nos aides à l'investissement**

Les EHPAD alsaciens disposent majoritairement de bâtiments adaptés aux besoins du public accueilli. Cependant il reste une trentaine d'EHPAD qu'il est impératif d'aider pour réaliser leur projet de rénovation ou restructuration dans un contexte de renchérissement du coût des matériaux et d'augmentation des taux d'intérêt.

Ces projets de réhabilitation doivent s'engager :

- Pour des questions de respect des normes de sécurité incendie ;
- Pour offrir aux résidents des locaux respectant leur dignité et adaptés aux troubles du comportement : suppression des chambres à 2 lits, créations d'espaces de déambulation, aménagements intérieurs pour les pôles d'activités et de soins adaptés, etc.
- Pour améliorer les conditions de travail des équipes ;
- Pour adapter le bâti au défi du changement climatique : économie d'énergie, protection en cas de fortes chaleurs.

La politique d'aide à l'investissement de la collectivité doit être revisitée et les critères d'attribution des subventions d'investissement sont à réformer au regard de 2 grands impératifs :

- Une effet levier pour la réalisation du projet au regard notamment des capacités d'emprunt de chaque EHPAD
- Un effet limitatif sur la hausse du prix de journée pour protéger les budgets des familles et celui de la collectivité

Ces quatre axes seront mis au travail rapidement.

Les trois premiers seront mis au débat avec la participation active de représentants des établissements et de citoyens, l'objectif étant de proposer à l'Assemblée des mesures concrètes de soutien.

Au vu de ce qui précède, je vous propose :

- D'approuver la création d'un fonds d'urgence doté de 2 millions d'euros en soutien à la trésorerie des EHPAD alsaciens,
- De décider que les aides financières seront attribuées aux EHPAD alsaciens les plus fragiles sur la base des critères d'éligibilité suivants :
 - Statut du gestionnaire : public ou privé à but non lucratif
 - Activités : établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, médicalisés (EHPAD et ESLD), établissements pour personnes âgées, non médicalisés (EHPA), services d'accueil de jour autonomes
 - Situation de trésorerie : risque avéré de cessation de paiement au cours de l'année 2024 au regard des dépenses obligatoires nécessaires à la continuité de l'activité et de prise en charge des publics accueillis (charges de personnel, dettes fournisseurs, dettes sociales et fiscales)
- D'approuver le principe de subsidiarité du fonds d'urgence de la Collectivité européenne d'Alsace par rapport au fonds d'urgence nationale et des mesures de soutien qui pourraient être mise en œuvre par la commission départementale en charge de la gestion du fonds d'Etat,
- D'approuver les quatre axes de progrès destinés à soutenir et renforcer la qualité de vie en EHPAD en Alsace détaillés comme suit :
 - La bienveillance en EHPAD
 - Une restauration de qualité
 - Un EHPAD ouvert sur l'extérieur et notamment sur la cité
 - Un renforcement de nos aides à l'investissement

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.