

210 - Maintien à domicile des personnes âgées

**Proposition d'approbation du contrat pluriannuel
d'objectifs et de moyens à conclure avec les
services d'aide et d'accompagnement à domicile
dans le cadre du fonds d'appui de la Caisse
Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)**

Rapport n° CD/2018/005

Service Chef de file :

I250 - Service des établissements et institutions

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Accompagner le parcours et les choix de vie de la personne en perte d'autonomie ou en situation de handicap, c'est notamment lui donner la possibilité, ainsi qu'à sa famille, d'opter pour son maintien à domicile, conformément à son projet de vie et de retarder autant que possible son entrée en établissement.

Pour répondre à cet enjeu, ces personnes peuvent solliciter notamment l'intervention de 82 SAAD ayant une activité prestataire dans le Bas-Rhin. Cela représente plus de 2 00000 d'heures d'aide à domicile financées par le Département dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et de l'aide-ménagère au titre de l'aide sociale pour un montant de 36,3 M€/an.

Malgré la succession de plusieurs fonds d'aide à la restructuration financés par la CNSA, les SAAD qui assurent majoritairement des prestations en direction des publics fragiles sont confrontés à des difficultés économiques structurelles et à de forts problèmes de recrutement et de qualification des personnels, fragilisant la qualité de leurs prestations.

Pour répondre à l'enjeu du maintien à domicile, le Département a pour ambition d'accompagner la consolidation progressive des SAAD, en s'appuyant sur les SAAD eux-mêmes dans le cadre de groupes de travail et d'échange de pratiques.

Il a ainsi répondu favorablement en juillet 2017 à l'appel à candidature de la CNSA en vue de mobiliser en plus de son action volontariste un fonds d'appui doté de près d'1 M € pour le Bas-Rhin.

Le rapport propose au Conseil Départemental de décider des modalités de mise en œuvre du fonds d'appui avec la mise en place d'une tarification différenciée liée à la qualité des prestations réalisées par les SAAD, d'approuver les termes de la trame-type du projet de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens à conclure avec les SAAD ainsi que de décider les crédits à affecter aux 7 SAAD ayant sollicité le Département pour un soutien répondant à leurs difficultés financières.

Faciliter le libre choix de la personne en perte d'autonomie ou en situation de handicap, c'est notamment lui donner la possibilité, ainsi qu'à sa famille, d'opter pour son maintien à domicile, conformément à son projet de vie et de retarder autant que possible son entrée en

établissement. Ce désir de vivre avec ses proches dans un environnement adapté répond à un souhait largement partagé par la population.

Pour répondre à cet enjeu, les personnes âgées et en situation de handicap du département du Bas-Rhin peuvent solliciter notamment l'intervention de 82 SAAD ayant une activité prestataire sur ce territoire. Cela représente plus de 2 000 000 d'heures d'aide à domicile financées par le Département dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'aide-ménagère au titre de l'aide sociale représentant un montant de 36,3 M€ par an.

Malgré la succession de plusieurs fonds d'aide à la restructuration financés par la CNSA, les services d'aide à domicile qui assurent majoritairement des prestations en direction des publics fragiles sont confrontés de manière récurrente à des difficultés économiques structurelles et à de forts problèmes de recrutement et de qualification des personnels qui fragilisent la qualité de leurs prestations en direction des publics en perte d'autonomie.

Ces publics renoncent par ailleurs souvent à recourir à l'intervention de ces services prestataires en raison notamment du reste à charge qui peut être élevé malgré les sommes allouées par le Département au titre des prestations légales. Il est d'ailleurs constaté ces dernières années une baisse d'activité des SAAD alors que les effets démographiques du vieillissement et de la hausse du nombre de personnes en situation de handicap devraient légitimement conduire à une activité croissante.

Devant ces constats, la loi relative à l'Adaptation de la Société au Vieillessement a modifié profondément l'environnement institutionnel autour de l'aide à la personne pour positionner le Département comme la seule autorité compétente en matière d'aide à domicile des personnes en perte d'autonomie et unifier le régime juridique des services d'aide à domicile au profit de l'autorisation par le Département.

La loi n'a cependant pas traité des principes et modalités du financement des SAAD qui, en l'état, peuvent être sources d'iniquité entre SAAD.

Le financement repose en effet sur un double système distinguant :

- d'une part, les SAAD autorisés et habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquels le tarif fixé par le Département doit être égal au prix facturé par le SAAD, sans reste à charge pour l'utilisateur autre que la participation prévue au titre de l'allocation personnalisée en fonction des revenus du bénéficiaire ;
- d'autre part, les SAAD autorisés mais non habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquels le tarif de référence du Département (basé sur le tarif socle de la CNAV - 20,70 €/h) est utilisé pour la valorisation des heures d'aide à domicile dans les plans d'aide APA/PCH.

Dans ce contexte, l'Exécutif départemental a souhaité engager le Département dans une politique volontariste très dynamique en répondant à l'appel à projet lancé par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie et en s'engageant le 31 juillet 2017, par convention avec la CNSA, à mettre en œuvre le fonds d'appui aux bonnes pratiques dans le champ de l'aide à domicile.

Par la conclusion de cette convention, le Département s'est donné pour ambition d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers et d'atteindre deux objectifs complémentaires fondamentaux.

Le premier porte sur la convergence tarifaire progressive entre SAAD tarifés et SAAD «ex-agrésés» afin de faire en sorte de proposer un modèle de financement similaire pour tous les SAAD du territoire quel que soit leur statut.

Le deuxième objectif porte sur la diminution du reste à charge des usagers et la définition d'un juste tarif qui permette de lier le niveau de prise en charge financière départementale à la qualité du service rendu par les SAAD.

Dans le cadre de la convention, 10 SAAD se sont portés volontaires (annexe 2) et se sont mobilisés aux côtés du Département pour intégrer la démarche du fonds d'appui. Ils représentent 75 % du volume total des heures réalisées par des prestataires.

Pour répondre à ces objectifs départementaux, la convention a prévu un financement de 961 153 € répartis sur trois axes d'intervention.

- Axe 1 : Appui à la définition d'une stratégie territoriale permettant de financer de l'ingénierie de 30 000 € ;
- Axe 2 : Mise en œuvre des bonnes pratiques, à hauteur de 651 808 € ;
- Axe 3 : Crédits de restructuration pour les SAAD qui rencontrent des difficultés financières à hauteur de 279 345€ maximum.

L'axe 1 fera très prochainement l'objet de la diffusion d'un cahier des charges aux fins de réalisation d'un diagnostic territorial de l'offre existante.

Propositions portant sur les modalités de mise en œuvre de l'axe 2 du fonds d'appui aux bonnes pratiques.

Au titre de l'axe 2, le Département a réuni régulièrement au deuxième semestre 2017 ainsi qu'en ce début d'année 2018, les 10 SAAD engagés dans la démarche et travailler avec eux dans un climat de confiance et d'échange particulièrement constructif sur les modalités de mise en œuvre du fonds d'appui.

Suite aux travaux menés entre le Département et les SAAD, il est proposé au Conseil Départemental de fixer 3 niveaux de qualité d'intervention auxquels correspondent trois tarifs différents :

- Un niveau de référence, tarifé à 20,70 € de l'heure, lié au niveau de qualité de référence qui serait appliqué à l'ensemble des SAAD répondant aux exigences réglementaires, et soumis à l'autorisation d'exercer l'activité ;
- Un niveau qualitatif 1, tarifé à 21,90 € de l'heure ;
- Un niveau qualitatif 2, tarifé à 23,05 € de l'heure.

Cette qualité de service complémentaire intègrerait des exigences renforcées portant sur :

- une meilleure qualité de prise en charge des personnes dépendantes ;
- la qualification et la formation des professionnels ;
- la définition de bonnes pratiques à partager et à mettre en œuvre entre les services du Département et les SAAD ;
- les conditions de travail du personnel en luttant contre les risques psychosociaux, les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- la connaissance des publics pris en charge ;
- ainsi que la prise en compte des objectifs transversaux de la politique de l'autonomie du Département : prévention, identification des situations de vulnérabilité, d'aidants défaillants, participation à la politique départementale pour l'emploi et l'accompagnement pour le recrutement des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) (un lien avec les équipes « emploi » du Département sera construit afin de rapprocher les offres des demandes d'emploi sur les secteurs en tension),

participation au système d'information du Département, mise en œuvre de la télégestion et de la télétransmission, etc.

A titre d'illustration la qualité de la prestation rendue pour l'accompagnement des personnes âgées les plus dépendantes (GIR 1 et 2), nécessiterait pour relever du niveau supérieur que 75% des effectifs du service intervenant pour ce public soient qualifiés ou que le service s'engage à augmenter ce taux de qualification de 4% par an pour atteindre cette cible. Ce taux serait fixé à 50% pour le tarif intermédiaire.

Des critères sont également proposés par exemple pour renforcer l'accès des personnes en situation de handicap qui n'ont recours à ces services prestataires que très faiblement (17% seulement des bénéficiaires de la PCH contre plus de 70% pour les bénéficiaires de l'APA). Des objectifs de même nature sont proposés pour les personnes âgées ou en situation de handicap rencontrant des problématiques sociales en lien avec la grande précarité.

Les critères de valorisation proposés, selon les trois niveaux de qualité et les tarifs associés, sont définis précisément dans l'annexe 1 « Niveaux de qualité d'intervention ».

Cette proposition représente un effort financier sans précédent pour le Département estimé à près de 2,3 M€ sur quatre ans, montant indiqué dans la convention avec la CNSA portant sur des SAAD volontaires représentant 75 % de l'activité prestataire, et sur la base du tarif qualitatif niveau 1. Effort qui s'inscrirait de manière pérenne pour le Département.

La participation du Département serait annuellement d'un maximum de 1 600 000 € si l'ensemble des SAAD passent au tarif qualitatif niveau 2 de 23,05 €. Le montant versé par la CNSA, de 961 153 €, vient accompagner cette démarche pour la première année.

Au final, cet effort bénéficierait principalement aux usagers et constituerait ainsi un véritable levier économique pour les personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour financer le solde de la dépense restant à leur charge. C'est une avancée majeure pour les Bas-Rhinois qui accéderaient ainsi plus facilement aux services avec un niveau de qualité renforcée.

Les modalités de financement qui sont ainsi proposées permettent par ailleurs de conserver une marge d'autonomie financière aux SAAD en autorisant la facturation d'un tarif à l'utilisateur légèrement supérieur au tarif de prise en charge du Département, dès lors que cette participation financière demandée à l'utilisateur reste en cohérence avec les principes de « juste tarif » et de limitation du reste à charge, qui seront précisées dans le Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) conclu avec chaque SAAD .

Contractualisation avec les services d'aide et d'accompagnement à domicile

La convention relative au fonds d'appui aux bonnes pratiques prévoit la signature d'un CPOM avec chacun des 10 SAAD participant à la démarche.

Afin d'engager la contractualisation avec ces services, il est proposé au Conseil Départemental de décider d'approuver les termes de la trame-type de CPOM figurant en annexe 2. Cette proposition de trame comporte une partie commune avec les modalités générales et une partie individuelle qui serait complétée avec chaque SAAD.

Les CPOM, conclus avec chaque SAAD pour une durée de quatre ans, auraient pour objet de définir les objectifs individuels et le tarif associé.

Il est proposé dans la trame-type de CPOM de définir la période d'actualisation des tarifs de la manière suivante : les tarifs seraient actualisés annuellement. Pour le tarif socle, il est proposé de suivre l'évolution du montant de la participation horaire de l'aide humaine à domicile de la CARSAT (20,70 € au 1^{er} janvier 2018). Pour les tarifs appliqués en fonction de la qualité d'intervention de niveau 1 et de niveau 2, il est proposé de décider d'une revalorisation annuelle lors de la séance budgétaire du Conseil Départemental.

Cette démarche de contractualisation serait également proposée, dès 2019, à tous les autres SAAD volontaires et pour à terme concerner les 82 SAAD présents à ce jour sur le département.

Propositions portant sur les modalités de mise en œuvre de l'axe 3 du fonds d'appui aux bonnes pratiques au titre de leur besoin de restructuration

Le volet 3 du fonds d'appui est destiné à soutenir les SAAD engagés dans la démarche du fonds d'appui et en difficulté financière par une aide ponctuelle versée en 2018. Les modalités et les critères d'éligibilité sont définis dans la convention avec la CNSA. Celle-ci prévoit un montant maximum de 30 % du fonds d'appui, soit 279 345 €.

Les critères d'éligibilité sont les suivants :

- Le SAAD existe depuis au moins le 1^{er} janvier 2013 ou résulte du groupement de services d'aide à domicile préexistant à cette date ;
- Le service d'aide à domicile n'est pas en situation de liquidation judiciaire ;
- Le service est à jour de ses obligations fiscales et sociales et peut être engagé dans un processus de régularisation de ses paiements ;
- Les prestations de service auprès des publics visés aux 1^o, 6^o et 70 du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles représentent au moins 70 % du volume d'heures réalisé par le service ;
- Le résultat et/ou les fonds propres du service sont négatifs en 2015 ou 2016.

Sur les 10 SAAD, 7 ont demandé à bénéficier de cette aide et respectent les conditions d'éligibilité.

Une annexe 3 précise la répartition proposée de cette aide. Cette proposition tient compte des plans de retour à l'équilibre précédents et des aides déjà perçues. Un plan d'action spécifique à chaque SAAD sera prévu dans les CPOM et proposera les dispositions à mettre en œuvre en contrepartie de cette aide.

Dès finalisation de chaque CPOM, une information détaillée sera apportée à chaque bénéficiaire et nécessitera une révision de son plan d'aides, dans la mesure où le montant pris en charge par le Département au titre de l'APA ou de la PCH est plus favorable. Les SAAD ayant conclu un CPOM devraient en faire mention sur leurs documents de communication.

La commission de l'Autonomie de la Personne et de la Silver économie, réunie le 12 mars 2018, a émis un avis favorable.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Après en avoir délibéré, le Conseil Départemental :

- décide d'approuver les modalités de mise en œuvre de l'axe 2 de la convention du fonds d'appui aux bonnes pratiques dans le champ de l'aide à domicile, et pour ce faire, de fixer 3 niveaux de qualité d'intervention auxquels correspondent 3 tarifs différents :

- *un niveau de référence, tarifé à 20,70€, à savoir l'application d'un niveau de qualité d'intervention de référence pour l'ensemble des SAAD répondant aux exigences réglementaires et liée à l'autorisation d'exercer l'activité;*
- *un niveau qualitatif 1, tarifé à 21,90 € ;*

- un niveau qualitatif 2, tarifé à 23,05 € ;

- décide que cette qualité de service complémentaire intègre des exigences renforcées dans les prestations des services d'aide et d'accompagnement à domicile selon les objectifs et indicateurs de suivi définis dans l'annexe 1 jointe à la présente délibération ;

- décide d'approuver les termes de la trame-type du projet de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens à conclure entre le Département et les dix services d'aide à domicile concernés à ce stade (liste jointe en annexe 2 à la présente délibération) pour une durée de quatre ans à compter de leur signature (annexe 4) ;

- décide d'autoriser son président à signer le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec chacun des services engagés dans la démarche fonds d'appui, mentionnés dans l'annexe 2 ;

- décide que ce contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens pourra être conclu également avec tout nouveau SAAD qui souhaiterait contractualiser avec le Département ;

- décide de l'attribution des crédits aux sept services d'aide et d'accompagnement à domicile ayant sollicité une aide financière du Département au titre de l'axe 3 du fonds d'appui en raison de leurs difficultés financières, selon les critères ci-dessous et la répartition mentionnée dans l'annexe 3, jointe à la présente délibération :

- Le SAAD existe depuis au moins le 1er janvier 2013 ou résulte du groupement de services d'aide à domicile préexistant à cette date ;
- Le service d'aide à domicile n'est pas en situation de liquidation judiciaire ;
- Le service est à jour de ses obligations fiscales et sociales et peut être engagé dans un processus de régularisation de ses paiements ;
- Les prestations de service auprès des publics visés aux 1°, 6° et 70 du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles représentent au moins 70 % du volume d'heures réalisé par le service ;
- Le résultat et/ou les fonds propres du service sont négatifs en 2015 ou 2016.

Strasbourg, le 14/03/18

Le Président,



Frédéric BIERRY