

Programmation départementale des opérations d'Investissement (PDOI) à destination des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) pour personnes âgées et personnes handicapées

Contexte et enjeux de la Programmation Pluriannuelle des Opérations d'Investissement

Les subventions d'investissement du Département du Bas-Rhin concourent à la mise en œuvre de la politique d'adaptation de l'offre aux besoins de places en établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) pour personnes âgées et pour personnes en situation de handicap ainsi qu'à la modernisation des structures existantes. Elle doit permettre d'accompagner les ESSMS dans leurs investissements en tenant compte, notamment dans le champ des personnes âgées, de la solvabilité des personnes (reste à charge).

Depuis 2010, 33,9 M€ de subventions ont été versées à 23 EHPAD pour la création de 490 lits et la rénovation de 864 lits. Ce sont 3,72 M€ qui ont été versés en 2017 (3,48 M€ prévus en 2018).

Cet enjeu est particulièrement important dans un secteur qui s'est fortement construit dans les années 1970 à 1990, pour l'accueil de publics dont la perte d'autonomie s'accroît.

La politique d'aide à l'investissement du Département répond aux enjeux suivants :

1. la mise en œuvre des objectifs qualitatifs et quantitatifs définis dans le schéma départemental de l'autonomie
2. la transformation et la modernisation du secteur pour une meilleure adéquation avec les besoins et les attentes des personnes en perte d'autonomie et en situation de handicap
3. l'accompagnement des gestionnaires, des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre pour concevoir les nouveaux lieux de vie
4. l'accompagnement de projets d'investissements lourds avec un objectif de maîtrise du reste à charge pour les usagers, notamment pour les personnes âgées et leurs familles
5. la diminution du recours à l'emprunt et la limitation de l'impact des frais financiers et des charges d'amortissement sur les tarifs.

I- Les critères d'éligibilité

Seules sont éligibles aux subventions d'investissement du Département, les gestionnaires relevant de l'autorisation du Président du Conseil Départemental selon les dispositions du code de l'action sociale et des familles et proposant des projets destinées à :

I-1 Pour l'ensemble des structures

- la création de places nouvelles pour les capacités autorisées et habilitées à l'aide sociale, en cohérence avec les objectifs quantitatifs et qualitatifs du schéma départemental de l'autonomie, y compris par transformation de lits hospitaliers
- des opérations de modernisation ou de restructuration d'ESSMS portant sur les capacités existantes (le cas échéant par construction de locaux neufs), dont notamment la transformation des chambres à deux lits en chambres individuelles pour les EHPAD;
- les créations de places en accueils de jour, hébergements temporaires

- les travaux de mises aux normes de sécurité et d'accessibilité, relevant de prescriptions légales, s'intégrant dans un projet global d'amélioration de la qualité de vie des personnes accompagnées, dès lors qu'ils sont supérieurs à 15 000 € TTC par place.

Seuls les travaux qui n'ont pas démarré ou qui ont démarré suite à autorisation du Département sont susceptibles de faire l'objet d'un financement.

Les études de faisabilité préalables nécessaires à la conception des opérations d'investissement, notamment lors d'opérations complexes de restructuration sont également incluses dans le montant de la dépense subventionnable.

I-2 Pour les Structures pour Personnes Agées

- les opérations concernant des EHPAD de petite taille (moins de 80 lits), à condition que le projet intègre une possibilité future d'extension.

I-4 Ne sont pas éligibles

- Les opérations présentant un coût total des travaux (toutes dépenses confondues, et étude de faisabilité préalables comprises), inférieur à 15 000 € TTC par lit
- les travaux d'entretien courant incombant au propriétaire ou au gestionnaire
- les travaux de mises aux normes techniques et de sécurité ne résultant pas de prescriptions légales et ne s'intégrant pas dans un projet global d'amélioration de la qualité de vie des personnes accueillies
- les équipements et matériels et mobiliers
- les coûts d'acquisition foncière et immobilière
- les opérations dont les travaux ont démarré avant attribution des subventions par le Conseil Départemental, sauf celles qui ont reçu l'accord express du Président du Conseil Départemental
- les opérations réalisées dans les établissements et services dont les capacités ne sont pas habilitées à l'aide sociale
- les opérations pour lesquelles des subventions ont été accordées précédemment au gestionnaire d'établissement pour un projet de même nature dans les 10 ans qui ont précédé la nouvelle demande de financement
- les opérations portant sur les unités de soins de longue durée .

II- Priorités de financement et critères de sélection des projets éligibles pour la période 2019-2023

La programmation départementale des opérations d'investissement (PDOI) vise à garantir la cohérence des investissements futurs avec les orientations du schéma départemental de l'autonomie et les besoins identifiés sur les territoires.

Pour cela, le Département donnera priorité dans le cadre de sa programmation décidée annuellement par l'assemblée délibérante aux projets répondant aux critères suivants :

II-1 Pour tous les projets :

- 1- projet s'inscrivant dans la création de places nouvelles validées en cohérence avec les objectifs quantitatifs et qualitatifs du schéma départemental de l'autonomie
- 2- projet répondant à l'inadaptation du cadre architectural de l'établissement ou à sa vétusté
- 3- projet améliorant la qualité de vie au travail du personnel

- 4- projet procurant un confort d'usage des espaces de vie pour les résidents et des équipements apportant des réponses à l'objectif de maintien de l'autonomie des personnes accueillies
- 5- projet assurant une maîtrise des coûts de fonctionnement et du reste à charge pour les usagers : soutenabilité financière du projet, effets positifs sur les gains de productivité, les mutualisations ainsi que l'objectif de maîtrise de la dépense publique
- 6- projet répondant aux objectifs de mise aux normes de sécurité et d'accessibilité relevant de prescriptions légales et s'intégrant dans un projet global d'amélioration de la qualité de vie des personnes accompagnées et des conditions de travail du personnel
- 7- projet intégrant une réflexion approfondie sur l'insertion de l'établissement dans son environnement et dans le maillage local, dans l'intérêt des résidents, des familles et de l'aménagement des territoires. Sera notamment pris en considération, s'agissant de nouvelles constructions ou de reconstructions, la localisation des bâtiments qui doit être pensée en fonction des transports et des services
- 8- projet intégrant une démarche de développement durable et d'énergies renouvelables.

II-2 Pour les ESSMS pour personnes âgées :

- 1- la transformation des chambres à deux lits en chambres individuelles
- 2- la création ou la transformation d'une offre adaptée aux besoins et aux attentes des personnes handicapées vieillissantes.

II-3 Pour les ESSMS pour personnes en situation de handicap :

- 1- la proposition de solutions innovantes de transformation de l'offre de nature à faciliter le parcours de l'utilisateur
- 2- la proposition de solutions visant à adapter les modalités d'accueil aux personnes handicapées vieillissantes.

Ces critères de sélection sont appliqués à compter de la délibération de l'assemblée délibérante du 4 avril 2019. Ceux-ci ne remettent pas en cause les projets validés antérieurement par le Département du Bas-Rhin.

Pour les projets relevant de compétence conjointe, le Département s'assurera préalablement de la cohérence de sa décision avec l'Agence Régionale de Santé dans le cadre d'un processus à définir entre les deux institutions.

Le Département fera preuve d'exigence dans l'analyse des projets au regard de ces critères de sélection et le cas échéant en fera mention dans le cadre des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

III- Détermination de l'aide financière du Département

III-1 Pour tous les projets :

Le plafond de la dépense subventionnable est fixé à 70 000 € par lit et 22 800 € par place d'accueil de jour.

Le plancher de la dépense subventionnable est fixé à 15 000 € par lit et 5 000 € par place d'accueil de jour.

La subvention d'investissement du Département est unique, non réévaluable (excepté sur dérogation expresse du Président du Conseil Départemental, pour des motifs tenant à des contraintes techniques particulières et imprévisibles de réalisation de l'opération) et

non reconductible. Cette aide est comptablement transférable et amortissable en vue de réduire les coûts de fonctionnement.

III-2 Pour les ESSMS pour personnes âgées :

Le taux de financement est 30 % de la dépense dans la limite du prix plafond.

III-3 Pour les ESSMS pour personnes en situation de handicap :

Le taux de financement est 20 % de la dépense dans la limite du prix plafond.

IV- Procédure d'instruction, de décision et de versement

IV-1 Procédure d'instruction

La procédure d'instruction prévoit plusieurs étapes.

La présentation du projet et la validation d'opportunité

Après présentation du projet par le gestionnaire auprès des représentants du Département (1 à 2 réunions de présentation avec les élus et techniciens), il est prévu une validation en opportunité dès le début du processus afin de mesurer la pertinence de l'opération au regard des critères d'éligibilité et de sélections portés par le Département, avant même l'engagement d'échanges complémentaires sur le montage financier et technique.

Cette validation d'opportunité donne lieu à :

- un courrier du Président du Conseil Départemental portant sur l'accord ou non de poursuite des études. Ce courrier peut préciser le cas échéant lorsque cela est déjà possible le montant prévisionnel des dépenses subventionnables.
- une inscription du projet à la programmation départementale des opérations d'investissement (PDOI) votée chaque année en séance plénière par son assemblée délibérante.
- une information trimestrielle en commission territoriale et en commission thématique sur les opérations recensées.

Si les données financières sont connues, le projet est également inscrit à la programmation pluriannuelle d'investissement du Département (autorisations de programme et crédits de paiement).

La poursuite des échanges techniques pour confirmation de la faisabilité technique et financière

Sur la base de la décision positive d'opportunité, les échanges techniques pour accompagner le porteur dans la réalisation et le calibrage de son projet se poursuivent et doivent permettre de calibrer le projet dans le cadre d'un programme technique et d'un plan de financement. Dans ces documents, sont précisés en particulier les organisations fonctionnelles, les espaces de vie, les aspects liés à la sécurité, l'accessibilité, une estimation financière du coût final de l'opération, l'impact sur les prix de journée, les surfaces nécessaires à la réalisation du projet,...

La validation du programme technique et du plan de financement

A ce stade, le Président émet une décision confirmant ou le non le principe du financement de l'opération en actant les dépenses subventionnables (au regard des plafonds d'engagement). Il valide le cas échéant le programme technique et le plan de financement qui conditionne le lancement des études de conception, concours engageant des financements.

Les phases de concours et d'études de conception

Durant les phases de concours et d'études de conception, les équipes techniques du Département sont régulièrement présentes pour faire le point sur le projet. Sont communiqués l'avant-projet sommaire et l'avant-projet définitif qui sont soumis à la validation du Département. Celui-ci est également sollicité le cas échéant pour participer au jury de concours.

La demande de subvention d'investissement du gestionnaire

Après actualisation des coûts, le gestionnaire sollicite une subvention d'investissement auprès du Président du Conseil Départemental – Mission Action Sociale de Proximité – Service des Etablissements et Institutions.

La décision de subventionnement

Le Département réalisera l'analyse en tenant compte de la capacité de financement mobilisable par les ESSMS et notamment l'affectation des résultats excédentaires, les reprises de réserve qui pourraient être réaffectées au financement de l'opération d'investissement.

De manière générale, l'instruction par le Département intégrera dans l'analyse le questionnement sur la mobilisation de l'ensemble des leviers disponibles de soutien à l'investissement de sorte de minimiser le reste à charge pour l'utilisateur. Ce travail sera mené de manière conjointe avec l'ARS s'agissant d'ESSMS à compétence conjointe.

Le plan pluriannuel d'investissement du gestionnaire doit faire apparaître clairement l'autofinancement mobilisable ainsi que l'impact de l'opération d'investissement sur le budget de fonctionnement et son analyse doit permettre d'objectiver pour les ESSMS la situation financière et patrimoniale.

La demande de subvention est soumise à la commission territoriale concernée ainsi qu'à la commission thématique pour avis avant examen par la commission permanente.

En principe, la subvention est votée l'année du démarrage des travaux.

IV-2 Modalités de versement

Le Département effectue un à deux versements par an au bénéficiaire sur présentation de justificatifs. Le montant des acomptes et du solde est calculé en multipliant le montant des dépenses éligibles certifiées par le taux de subvention départementale, déduction faite des acomptes déjà versés.

Les versements sont effectués sur production d'états récapitulatifs des dépenses certifiés exacts par le payeur public pour les établissements publics ou par le maître d'ouvrage pour les établissements privés.

L'état récapitulatif des dépenses est accompagné d'une copie des factures ou des justificatifs de dépenses équivalents.

En vue du versement du solde, le bénéficiaire produit une copie des dernières factures ou des justificatifs de dépenses équivalente, ainsi que le décompte général et définitif, transmis par le bénéficiaire dès qu'il en dispose.