

210 - Maintien à domicile des personnes âgées

**Proposition d'adoption de la stratégie départementale
pour les services d'aide et d'accompagnement à
domicile**

CD/2019/078

Service chef de file :

E8 - Direction Ressources des Politiques Sociales

E850 - Service des Etablissements et Institutions

Résumé :

Pour répondre au souhait des personnes âgées et des personnes en situation de handicap de vivre à domicile, le Département s'est donné pour ambition d'accompagner la structuration progressive de l'offre des Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD).

Cette ambition s'est d'abord traduite par la mise en place, au 1er septembre 2018, d'une tarification différenciée liée à la qualité des interventions réalisées par les SAAD et la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec 10 structures représentant 19 agences et près de 70% de l'activité des SAAD.

Les principaux objectifs poursuivis portent sur l'amélioration de l'accessibilité financière pour les usagers et la diminution du reste à charge, l'amélioration de la qualité du service rendu, la définition d'un juste tarif liant le niveau de prise en charge financière départementale à la qualité de service et la participation des SAAD aux objectifs plus généraux de la politique du Département.

Cette première étape de structuration représente un effort financier sans précédent pour le Département. Les impacts liés à ces nouvelles modalités de financement sont évalués entre 1,4 à 1,6 M€ en année pleine. Cette dynamique positive se poursuit aujourd'hui avec une vingtaine de SAAD souhaitant rejoindre cette démarche de contractualisation.

Dans la continuité de ces travaux, le Département du Bas-Rhin a souhaité se doter d'un diagnostic complet de l'offre de l'ensemble des Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile sur son territoire afin de disposer d'une connaissance approfondie du secteur : analyse de l'activité et des publics accompagnés (niveau de dépendance), zones d'intervention, analyse de la gestion des ressources humaines et des problématiques de recrutement, analyse des pratiques tarifaires et du modèle économique...

Le diagnostic ainsi réalisé au premier trimestre 2019 en concertation avec les SAAD et les acteurs institutionnels (ARS, Région Grand Est, CARSAT,...) a permis de mettre en évidence les grandes caractéristiques du territoire départemental et de formaliser une stratégie territoriale de structuration de l'offre.

Le rapport propose au Conseil Départemental d'adopter la stratégie départementale des Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile pour la période 2020-2023.

Faciliter le libre choix de la personne en perte d'autonomie ou en situation de handicap c'est notamment lui donner la possibilité de vivre à domicile. Ce désir de vivre dans un environnement adapté répond à un souhait largement partagé par la population bas-rhinoise.

Pour atteindre cet objectif, les Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD) ont un rôle essentiel à jouer. Aujourd'hui, les 13 000 bénéficiaires de l'APA et les 3 400 bénéficiaires de la PCH peuvent solliciter l'intervention de 84 SAAD ayant une activité prestataire sur le Département du Bas-Rhin.

Cela représente aujourd'hui plus de 2 500 000 heures prévues dans les plans d'aides pour un montant réalisé de 50 M€ par an.

Pourtant, le secteur de l'aide à domicile reste fragile. Les SAAD continuent d'être confrontés à des difficultés économiques structurelles et à de forts problèmes de recrutement et de qualification des personnels.

Une première étape de structuration et de renforcement du secteur a été conduite avec la mise en place au 1^{er} septembre 2018 d'une tarification différenciée et la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec 10 structures représentant 19 agences et près de 70% de l'activité des SAAD.

Il s'agit aujourd'hui d'aller plus loin. L'offre proposée reste hétérogène, incomplète (couverture territoriale, amplitude horaire, nature des prestations et des publics pris en charge) et souvent peu lisible pour les familles. Cette offre doit encore s'étayer pour répondre aux besoins liés à l'évolution de la population âgée ou en situation de handicap.

Le Département du Bas-Rhin a ainsi pour ambition de définir une stratégie globale de structuration territoriale de l'offre des SAAD en s'appuyant sur la compétence d'autorisation confiée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement adoptée en 2015.

Pour ce faire, le Département a souhaité se doter d'un diagnostic complet de l'offre de l'ensemble des services d'aide et d'accompagnement à domicile sur son territoire afin de disposer d'une connaissance approfondie du secteur : analyse de l'activité et des publics accompagnés (niveau de dépendance), zones d'intervention, analyse de la gestion des ressources humaines et des problématiques de recrutement, analyse des pratiques tarifaires du modèle économique...

1. Une démarche participative

Dans le cadre de la convention du fonds d'appui aux bonnes pratiques signée avec la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), une enveloppe de 30 000 € était destinée à la définition d'une stratégie territoriale de l'aide à domicile. Le prestataire ENEIS-KPMG a été sélectionné par le Département pour réaliser le diagnostic de l'aide à domicile sur le territoire départemental.

La démarche a été conduite de janvier à juin 2019. Elle comportait notamment une enquête à destination des SAAD et des entretiens individuels avec certains SAAD et les partenaires institutionnels. Les données collectées sont particulièrement représentatives : 68 services ont ainsi répondu à l'enquête (soit 80 % des 84 services destinataires et 95 % des heures attribuées par le Département).

Quatre groupes de concertation ont été proposés aux SAAD et partenaires. Ils portaient sur les difficultés de recrutement et l'attractivité des métiers, la prise en charge des bénéficiaires de la PCH, la coordination entre le secteur sanitaire, le secteur social et

médico-social ainsi que sur les modèles économiques de financement des SAAD. Plus de 45 SAAD et partenaires ont participé à ces groupes, montrant l'intérêt et l'importance d'une telle démarche.

Ce diagnostic a été présenté à l'ensemble des SAAD du Département en juin 2019.

2. La proposition de stratégie départementale

Au regard des réflexions partagées avec les partenaires, il est proposé d'adopter une stratégie départementale portant sur 6 axes, déclinés en 6 fiches détaillées dans le document joint au présent rapport :

Orientation 1 : Mettre en place une stratégie départementale pour renforcer l'attractivité des métiers de l'aide à domicile
--

⇒ **L'ensemble des SAAD font état de la pénurie forte de personnel, avec une difficulté majeure de recrutement de personnel qualifié. Ces difficultés de recrutement, rencontrées également au niveau national, impactent à la fois :**

- les conditions de travail des salariés en poste, avec une tendance à l'augmentation des taux d'absentéisme observés chez certains services, ainsi que la qualité de service rendu aux usagers et in fine les taux d'activité et la santé financière des services.
- les bénéficiaires. En effet, des prestations peuvent être annulées ou refusées, les SAAD priorisant leurs interventions en direction des bénéficiaires les plus dépendants. 51 % des SAAD ont déjà refusé une intervention. Plus de la moitié des refus d'interventions sont motivés par le manque de personnel disponible ou qualifié.

Les difficultés de recrutement sont plus nettement marquées en zones périurbaines, et notamment Strasbourg campagne (rayon de 20 km autour de Strasbourg), où l'offre en SAAD reste concurrentielle et les salariés peu enclins aux déplacements.

L'attractivité, la valorisation et la reconnaissance des métiers constituent ainsi une priorité pour éviter les ruptures et les refus de prise en charge par manque de personnels.

Pour répondre à ces difficultés, le Département entend se mobiliser avec ses partenaires (Région Grand Est, Pôle Emploi, CARSAT,...) et faire de cette thématique une priorité absolue autour de 4 axes :

1. Soutenir la création de groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification ;
2. Renforcer les dispositifs de découverte et d'immersion en milieu professionnel ;
3. Soutenir une dynamique locale en faveur de la prévention des risques professionnels des personnels des SAAD en lien avec la CARSAT ;
4. Conduire une campagne de communication départementale sur les métiers de l'aide à la personne.

Orientation 2 : Améliorer le pilotage et la régulation territoriale de l'offre des services d'aide et d'accompagnement à domicile

⇒ **Un besoin de pilotage renforcé du secteur de l'aide à domicile par le Département**

Depuis la loi d'Adaptation de la Société au Vieillissement (Loi ASV) du 28 décembre 2015, le Département est l'autorité compétente en matière d'autorisation des SAAD. Les anciennes structures agréées (initialement par la DIRECCTE) ont automatiquement basculé sous le régime de l'autorisation. Cette compétence justifie que le Département propose la mise en place d'une instance de pilotage départementale de l'aide à domicile en impliquant l'ensemble des acteurs institutionnels concernés (Pole Emploi, Région, CARSAT ...) dans la continuité de la dynamique partenariale engagée en 2017 dans le cadre du fonds d'appui aux bonnes pratiques.

⇒ **Une offre de services principalement concentrée sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg**

Les SAAD prestataires couvrent l'ensemble du territoire. Cependant, le territoire de l'Eurométropole concentre la majorité de l'offre avec une cinquantaine de services intervenant pour l'APA et plus de trente pour la PCH. Au contraire, les zones Sud-Ouest et Nord-Ouest du Département comptent nettement moins d'interventions de SAAD comparé au reste du territoire. Parallèlement, l'emploi direct est particulièrement présent sur ces zones, expliquant la faible intervention des SAAD. Les SAAD intervenant auprès de bénéficiaires de la PCH se concentrent principalement dans les agglomérations. La répartition actuelle de l'offre est principalement liée à l'attractivité des territoires et à leur capacité d'attirer des professionnels.

Les nouvelles autorisations et la signature des CPOM devront assurer une couverture territoriale équilibrée permettant un libre-choix quel que soit le secteur géographique. A partir de 2022, la création de SAAD devrait se faire uniquement par appel à projet lancé par la collectivité.

⇒ **Une absence de lisibilité de l'offre et des tarifs rendant l'accès aux services complexe pour les usagers et pour les professionnels du secteur**

L'offre proposée (nature des actes réalisés, expertise spécifique) peut être très différente d'un SAAD à l'autre. Par ailleurs, les pratiques tarifaires des SAAD peuvent être complexes à appréhender pour les usagers en raison des frais annexes qui peuvent être facturés : frais de gestion, frais de coordination, adhésion, frais de déplacements... Le manque de lisibilité des coûts peut être un frein pour faire appel à un SAAD. Un affichage des coûts pratiqués par les structures permettrait plus de transparence, de compréhension et de lisibilité pour le public.

Pour répondre à ces constats, 4 axes sont ainsi proposés :

1. Renforcer le pilotage départemental du secteur en lien avec l'ensemble des partenaires ;
2. Réguler l'offre territoriale en ciblant les territoires les moins couverts
3. Améliorer la lisibilité de l'offre et des tarifs
4. Consolider les dispositifs de transmission et d'échanges d'information entre le Conseil Départemental et les SAAD

Orientation 3 : Poursuivre le déploiement du modèle de tarification mis en place par le Département en 2018 en l'adaptant aux nouveaux objectifs identifiés dans le cadre du diagnostic et de la concertation

En septembre 2018, le Département a mis en place une tarification reposant sur la mise en œuvre d'objectifs qualitatifs. Trois niveaux ont été définis :

- Une prise en charge par le Département des heures réalisées au tarif de référence (21 €) pour les SAAD répondant aux seules exigences réglementaires liées à l'autorisation ;
- Un niveau de qualité 1 pris en charge par le Département à 21,90 € en échange d'engagements qualitatifs contractualisés par un contrat ;
- Un niveau de qualité 2 pris en charge par le Département à 23,05 € en échange d'engagements qualitatifs plus poussés.

Ces engagements qualitatifs intègrent des objectifs portant notamment sur :

- Une meilleure accessibilité financière pour les usagers et une limitation du reste à charge ;
- Une meilleure qualité de prise en charge des bénéficiaires les plus dépendants ;
- Un taux de personnels qualifiés plus élevé et des formations adaptées à la prise en charge des personnes les plus dépendantes ;
- L'amélioration des conditions de travail du personnel en luttant contre les risques psychosociaux, les accidents de travail et les maladies professionnelles ;
- La prise en compte d'objectifs transversaux de la politique autonomie du Département (prévention, identification des situations de vulnérabilité ...).

En lien avec l'orientation 3, il est proposé :

- **de lier le niveau de prise en charge financière départementale à la prise en considération de nouveaux objectifs dans la contractualisation avec les SAAD :**
 - Le développement des interventions en zones rurales ainsi que dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) pour permettre une couverture équilibrée de l'offre ;
 - L'amélioration de l'accompagnement des personnes les plus dépendantes à domicile (personnes âgées relevant des GIR 1-2, personnes en situation de handicap) ;
 - L'adaptation des amplitudes horaires d'intervention (nuits, dimanches et jours fériés)
- que les CPOM puissent intégrer également des modalités d'encadrement du prix facturé aux bénéficiaires ;
- de donner délégation à la commission permanente pour modifier la trame-type des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) adoptée le 26 mars 2018 en séance plénière.

Orientation 4 : Améliorer la coordination entre les acteurs de l'aide à domicile et les acteurs du secteur sanitaire, en donnant la priorité au renforcement des échanges avec le secteur hospitalier

- ⇒ **Le manque de liens et d'échanges entre les acteurs de l'aide à domicile et le secteur hospitalier, notamment au moment de l'entrée et de la sortie de l'hôpital, a été identifié par les SAAD comme un facteur important de rupture de parcours.**

30% des refus de prise en charge par les SAAD sont motivés par la complexité et la lourdeur des situations. Afin d'éviter les ruptures de parcours et de faciliter le retour à domicile, la coopération entre les SAAD, les SSIAD et les établissements de santé est identifiée comme un enjeu d'amélioration. Cet enjeu fait également partie des orientations du Projet Régional de Santé. L'expérimentation de 3 Services Polyvalents d'Aide et de Soins à Domicile (SPASAD) initiée en 2017 par le Département et l'ARS participe à ce rapprochement.

En parallèle, les SAAD doivent poursuivre la formation de leur personnel pour la prise en charge des bénéficiaires les plus dépendants et développer leurs partenariats avec les autres acteurs de l'aide à domicile (services infirmiers, services d'accompagnement à la vie sociale...).

Pour répondre à ces constats, 3 axes portés par l'Agence Régionale de Santé sont ainsi proposés :

1. Améliorer la prise en charge des personnes âgées en sortie d'hospitalisation par la mise en place d'un outil de liaison ville-hôpital en partenariat avec l'ARS ;
2. Favoriser l'interconnaissance des missions entre SAAD et SSIAD ;
3. Faire connaître les possibilités d'expérimentations de modèles de coopération innovants entre les secteurs sanitaire et médico-social dans le cadre de l'article 51 de la loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2018.

Orientation 5 : Généraliser le dispositif d'accompagnement des situations individuelles en territoire

- ⇒ **Les acteurs font remonter l'insuffisance d'une fonction de coordination autour des situations individuelles malgré les dispositifs existants (Plateforme Régionale d'Appui aux médecins Généralistes, MAIA, CLIC ...)**

Dans un certain nombre de cas, les bénéficiaires cumulent plusieurs difficultés : médicale, psychologique, économique et/ou sociale. Les SAAD n'ont pas toujours les ressources pour répondre à des besoins aussi diversifiés.

Pour répondre à ces enjeux, 2 axes sont ainsi proposés :

1. Réaffirmer les MAIA comme espaces de coordination territoriale de référence pour la prise en charge des personnes âgées à domicile ;
2. Partager avec les SAAD les modalités de coordination autour des situations difficiles ou complexes.

Orientation 6 : Renforcer la présence des SAAD auprès des personnes en situation de handicap

L'intervention des SAAD auprès des personnes en situation de handicap est aujourd'hui peu développée dans le département du Bas-Rhin. Au 31 décembre 2018, seuls 612 bénéficiaires de la Prestation de Compensation du Handicap sur 3 424 avaient recours à un service d'aide et d'accompagnement à domicile, soit 18%.

Pour favoriser l'intervention des SAAD, la formation et la montée en compétence sur la prise en charge des personnes en situation de handicap s'avèrent pertinentes. Les acteurs spécialisés (SAVS/SAMSAH) pourraient soutenir et proposer des formations aux SAAD, créant ainsi un partenariat et une prise en charge globale et adaptée des personnes.

Pour répondre à ces constats, 2 axes sont ainsi proposés :

1. Accompagner les SAAD dans le développement des compétences de leurs personnels dans le secteur du handicap ;
2. Favoriser l'interconnaissance et les échanges entre SAAD et services existants spécialisés dans l'accompagnement des personnes en situation de handicap.

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

Après avoir délibéré, le Conseil Départemental décide :

- d'approuver la stratégie départementale 2020-2023 des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), jointe en annexe à la présente délibération et qui se décline autour des six axes suivants :

- améliorer le pilotage et la régulation territoriale de l'offre des services d'aide et d'accompagnement à domicile ;*
- améliorer la coordination entre les acteurs du « domicile » et les acteurs du sanitaire, en donnant la priorité au renforcement des échanges avec le secteur hospitalier ;*
- Généraliser le dispositif d'accompagnement en territoire autour des situations individuelles ;*
- renforcer la présence des Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD) auprès des personnes en situation de handicap à domicile ;*
- mettre en place une stratégie départementale de l'attractivité des métiers de l'aide à domicile ;*
- poursuivre le déploiement du modèle de tarification mis en place par le Département en 2018 en l'adaptant aux nouveaux objectifs identifiés dans le cadre du diagnostic et de la concertation.*

- que les objectifs suivants seront intégrés dans les Contrats pluriannuels d'Objectifs et de moyens (CPOM) à conclure avec les SAAD :

- développer les interventions en zones rurales ainsi que dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) pour permettre une couverture équilibrée de l'offre ;*
- améliorer l'accompagnement des personnes âgées les plus dépendantes à domicile (personnes âgées relevant des GIR 1-2, personnes en situation de handicap) ;*
- adapter les amplitudes horaires d'intervention (nuit, dimanche et jours fériés).*

- d'intégrer des modalités d'encadrement des tarifs dans les futurs CPOM ou avenants éventuels afin de limiter le reste à charge des bénéficiaires

- de donner délégation à la Commission Permanente pour modifier la trame-type des

CPOM, adoptée le 26 mars 2018 en séance plénière.

- de donner délégation à la Commission Permanente pour l'approbation des futurs CPOM et avenants éventuels à conclure entre le Département du Bas-Rhin et les Services d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD).

Strasbourg, le 27/11/19
Le Président du Conseil Départemental



Frédéric BIERRY