

**Autonomie à domicile : mise en place d'un
dispositif de télégestion/télétransmission dans
le cadre des prestations autonomie PA et PH**

Rapport n° CG/2014/21

Service Chef de file :

Service accompagnement et développement de l'autonomie

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Confronté à l'augmentation prévisible des besoins compte tenu de la démographie, et aux enjeux financiers, notamment au travers du versement de l'APA, et afin d'apporter la solution la mieux adaptée aux Bas-rhinois concernés, le département du Bas-Rhin a engagé une réflexion prospective sur l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans la gestion de la dépendance et pour favoriser le maintien à domicile.

Cette démarche appelée TIC & Santé puis Innovation pour l'autonomie, approuvée par délibération le 15 décembre 2008, doit répondre à de multiples objectifs :

- Définir comment les TIC peuvent améliorer le service aux personnes âgées ou dépendantes,
- Soutenir des projets et initiatives innovantes sur ces questions
- Participer à la construction d'une filière économique d'excellence
- Contribuer à l'aménagement du territoire départemental.

Différentes actions ont ainsi été engagées pour concrétiser cette volonté. Un point d'étape en est fait dans ce rapport.

De plus, et dans ce cadre, le Conseil Général en charge des prestations de perte d'autonomie, souhaite mettre en place un suivi des prestations pour assurer un contrôle de l'effectivité des aides.

Il est ainsi proposé dans le présent rapport la mise en place d'un dispositif de télégestion et de télétransmission auprès des services d'aide à domicile sur l'ensemble des prestations du maintien à domicile (APA, PCH, aide ménagère).

1. Rappel des objectifs initiaux de la démarche Innovation pour l'autonomie

1.1. La nécessité d'engager une phase d'expérimentation préalable

Intégrant les aspects organisationnels, financiers, juridiques, éthiques, mais également les besoins en formation pour les acteurs du monde médico-social et les besoins de sensibilisation des usagers et de leurs familles, les enjeux de l'action sont vastes.

Aussi, pour préciser tant les contours d'une nouvelle politique que les modalités de sa mise en œuvre, qui associe différents acteurs publics et privés, une phase d'expérimentation s'est avérée indispensable.

En effet, de nombreuses technologies mises en œuvre dans le maintien à domicile, dans la sécurité et la surveillance des personnes isolées, dans la communication avec les proches, les familles, etc. existent aujourd'hui et sont stabilisées. Par contre, les scénarios d'usages, les impacts sur l'organisation du réseau gérontologique, les aspects éthiques ou le cadre juridique, le modèle économique, sont autant d'aspects nouveaux qu'il s'agit d'appréhender dans le contexte départemental et qui passent nécessairement par une phase d'expérimentation et d'évaluation.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les technologies viennent compléter le dispositif de maintien à domicile existant et ne pas se substituer à ce dernier. Ces technologies peuvent aider, optimiser, fiabiliser, sécuriser le fonctionnement et l'organisation actuelle.

Il est donc essentiel de réaffirmer que c'est bien le réseau des aidants qui permet d'assurer et de prendre en charge le maintien à domicile. Il ne s'agit en aucun cas de remplacer la présence humaine par des robots ou des ordinateurs, mais de permettre à l'ensemble du dispositif actuel de bénéficier de l'apport de ces nouvelles technologies et de ces nouveaux outils.

1.2. Une action coordonnée par le Département du Bas-Rhin, associant d'emblée les territoires :

La démarche s'est déclinée en 3 types d'actions :

- Des actions conduites directement sous la coordination, voire la maîtrise d'ouvrage du Département pour sensibiliser, former, fédérer, coordonner les acteurs du secteur médico-social en vue d'une meilleure prise en charge des personnes âgées dépendantes.
In fine, il s'agit de définir un cadre départemental de référence pour l'ensemble des acteurs concernés : élus locaux, professionnels du secteur médico-social, professionnels de santé, entreprises ou associations intervenant dans les filières du maintien à domicile ou des services à la personne, acteurs et entreprises des filières traditionnelles (bureaux d'études et architectes, aménagement et équipement de l'habitat, etc. ...)
- Le soutien du département aux projets portés par d'autres partenaires, et notamment par les collectivités territoriales ou leurs regroupements.

C'est dans ce cadre que s'est inscrit l'appel à projet départemental de 2010.

Outre l'intérêt de l'expérimentation préalable à la généralisation, ce mode de fonctionnement en appel à projets a marqué la volonté d'inscrire la démarche dans une politique d'aménagement et de développement des services sur l'ensemble du territoire bas-rhinois.

- Enfin, la démarche s'attache à inscrire la politique départementale dans un modèle économique viable (cluster), dans une démarche d'innovation permanente et à faire du département du Bas-Rhin l'un des leaders dans cette thématique.
Les expositions réalisées en collaboration avec les entreprises alsaciennes et largement médiatisées ont contribué à cet objectif, de même que les différents concours de la thématique auxquels le Bas-Rhin a participé.

2. Bilan des actions réalisées

2.1. L'appel à projet 2010 pour faire émerger des initiatives

Outre l'expérimentation préalable au déploiement, l'appel à projet a eu pour objectif de faire émerger les projets locaux ou territoriaux susceptibles de répondre aux problématiques évoquées dans la démarche.

La sélection de 7 projets lauréats a ainsi permis d'explorer des thèmes aussi variés que l'habitat et la domotique, le lien social, la coordination des acteurs intervenant au domicile ou le suivi médical des personnes âgées. La collectivité a accordé 1.000.000 € de soutien aux projets générant plus de 3.000.000 € d'investissements locaux.

En outre, certains de ces projets sont depuis lors intégrés dans la démarche globale, comme par exemple la maison ADHORA qui est devenue l'un des éléments du réseau de démonstrateurs.

La mise en œuvre de cet appel à projet, une première en son temps pour la collectivité départementale, a nécessité une intervention à différents stades :

- Phase de préparation de l'appel à projet : communication vis-à-vis des porteurs de projets potentiels et assistance dans la phase d'élaboration des dossiers (recherche de partenaires, mise en synergie entre projets, identification des financements mobilisables, ...),
- Phase de lancement et de sélection des dossiers : analyse des dossiers, audition des porteurs, éventuellement aménagement ou regroupement des projets en fonction des forces et faiblesses constatées, validation des dossiers financiers, ...
- Phase de conduite des projets : assistance technique et juridique à chacun des projets soutenus. Le cas échéant, aide à l'élaboration des dossiers de financement (appel à projets nationaux, européens, ...),
- Phase d'évaluation : avant généralisation, une évaluation des projets a été conduite : améliorations pour les usagers et pour les acteurs du réseau gérontologique, rapport coûts/avantages, évaluation technique, financière.

2.2. L'extension vers l'opération Autonomie à domicile

L'évaluation des premières expérimentations de l'appel à projet a montré que les recherches devaient ensuite porter sur l'acceptabilité économique des solutions et les modèles de prise en charge.

En effet, le marché des seniors dépendants est encore un marché émergent, diffus et hétérogène. Les solutions testées étant innovantes, il est d'autant plus difficile pour les entreprises impliquées dans ces projets de construire des offres commerciales cohérentes et répondant de manière pertinente aux besoins du marché, sans passer par une phase structurée de pré-commercialisation.

Ainsi, le Conseil Général lors de sa session du 25 juin 2012, a décidé la mise en place d'un dispositif de soutien à une expérimentation de l'acceptabilité économique de solutions de lien social développées dans le cadre de l'appel à projet TIC et Santé et bénéficiant d'une première évaluation positive.

Pour accompagner ces phases de pré-commercialisation, la collectivité a pris en charge pour les bénéficiaires entrant dans les expérimentations, les frais liés aux premiers mois d'utilisation des solutions déployées à ces fins de test. Les solutions expérimentées sont issues des projets soutenus dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2010 par le Département, celle du projet Déméter développée par Toshiba Cebea, DIAMS développée par Serviligne, et Habitat Connecté par la société Vivacoœur et ayant fait l'objet d'une évaluation positive.

L'objectif était d'impulser une véritable dynamique à ces projets novateurs de lien social tant sur le sujet du maintien à domicile des personnes âgées que sur l'adaptation des modèles économiques de ce marché naissant.

L'évaluation de cette opération se termine au printemps 2014 et permettra de déterminer les conditions d'une généralisation.

2.3. Des projets structurants pour un cadre départemental de référence :

• Mise en œuvre et animation d'un réseau de démonstrateurs

Un dispositif de maintien à domicile mettant à profit les TIC fait généralement appel à un grand nombre de technologies et de services nouveaux. C'est par la combinaison de plusieurs composantes (technologies, services) que de nouveaux usages peuvent être créés, et pourront progressivement être mis à la disposition des personnes âgées, des aidants naturels ou professionnels.

Aussi, il est primordial dans ces phases de changement, que l'ensemble des acteurs concernés puissent être sensibilisés, qu'ils puissent « toucher du doigt » et se rendre compte de la facilité (ou de la difficulté) à utiliser ou à mettre en œuvre telle ou telle technologie.

Ainsi afin d'irriguer le territoire et de prendre en compte la multiplicité des publics, la création d'un réseau de démonstrateurs a été privilégiée, pour constituer au final une plate-forme réunissant toutes les technologies qui sont susceptibles d'être déployées et d'entrer dans la chaîne du maintien à domicile, ceci en embrassant différents aspects: la domotique et la sécurité (adaptation de l'habitat), la communication et le lien social, la coordination des acteurs.

A terme, ce réseau permettra de répondre à plusieurs types de besoins :

- Accueillir les élus locaux, les associations et professionnels du maintien à domicile, ainsi que les professionnels de santé en vue d'une sensibilisation à l'usage de ces outils, d'initiations ou de formations ;
- Permettre aux professionnels de la construction ou de l'aménagement (architectes, bureaux d'études, promoteurs, bailleurs sociaux, etc. ...) d'intégrer les contraintes liées à ces nouvelles technologies dans les programmes de construction ou de rénovation destinés à recevoir des personnes âgées et/ou handicapées ;
- Mettre à disposition d'organismes professionnels ou de formation une plate-forme permettant d'organiser des sessions de formation, notamment en ce qui concerne l'installation et la maintenance des équipements domotiques ;
- Tester de nouveaux équipements et leurs applications.

Le réseau est aujourd'hui composé de plusieurs éléments :

- **La maison témoin ADHORA** à Obernai, issue de l'appel à projets, construite par Nouvelles Maisons d'Alsace en appui sur le CEP CICAT, équipée par Hager sur le plan de la domotique, la maison permet de montrer en situation l'ensemble des produits et équipements permettant de sécuriser la personne âgée dans son logement. Elle est accessible sur rendez-vous. Une convention a été passée avec le CEP CICAT pour en assurer l'animation.
- **Une résidence séniors à Woerth**, encore en cours de construction. Composée de près de 20 appartements « domotisés » et d'un appartement témoin évolutif, la résidence doit permettre d'explorer les services à mettre en œuvre pour offrir aux résidents le meilleur service possible dans un coût acceptable, en veillant à leur organisation entre bailleurs et organismes de services à la personne.
- **Un démonstrateur mobile** sera en outre mis en service au courant du printemps 2014 afin de permettre d'apporter l'information et les outils de sensibilisation au plus près des usagers et des territoires.
- **Réalisation d'un site portail web social-santé** pour fédérer l'offre de services de maintien à domicile et de services à la personne et diffuser le guide des solutions : Dispositifs d'aide, organisation territoriale et offre de services existante, les besoins d'information des familles, des usagers et des professionnels sont variés. Si certains services sont directement mis en œuvre par le département, d'autres sont développés par des entreprises ou des associations.

Ainsi, en complément du travail réalisé par les ESPAS, la création d'un portail web doit fédérer en un seul lieu l'ensemble de l'information disponible sur le territoire départemental.

Ce site sera opérationnel à la rentrée 2014.

La démarche Innovation pour l'autonomie s'inscrit dans une politique de développement économique du territoire par l'innovation au service du bien vieillir. Les éléments clés de cette stratégie reposent notamment sur la maturité des technologies, l'innovation dans les usages, l'acceptabilité et l'adaptation des services aux spécificités des seniors, la non stigmatisation des équipements et la conception universelle qui permettront à terme de proposer des modèles pérennes et économiquement acceptables pour tous.

Rassemblant toutes les technologies ou services identifiés lors de l'appel à projet ou à d'autres stades de la démarche, le guide des solutions a pour objectif de mieux informer le public sur les différentes bonnes pratiques et solutions techniques existantes pour améliorer le maintien à domicile des personnes âgées.

Le guide se veut :

- Flexible dans l'approche souhaitée pour la recherche d'une solution
- Adaptable en fonction des besoins et ressources financières des publics cibles (par comparaison des différentes solutions existantes)
- Ergonomique, en facilitant la recherche en ligne
- Un outil de conseil en illustrant chaque solution par des préconisations, des points de vigilance.

Outre la recherche plus classique par pièce de vie, le guide des solutions Innovation pour l'Autonomie sera principalement centré sur les besoins de l'utilisateur. La recherche s'effectuera donc plus naturellement par des scénarios de vie (qui mettent en lumière les handicaps ou l'apparition de déficiences). Ces scénarios sont ensuite divisés en besoins qui apparaissent couramment dans la vie de tous les jours. Des solutions de diverses natures sont ensuite proposées pour répondre à chaque besoin.

Par son exhaustivité et l'originalité de son approche, le guide reste inédit en France à ce jour.

2.4. Amplifier et faire savoir : Des expositions préfiguratrices d'un cluster pour développer l'économie

Nombre des outils évoqués plus haut ont été développés en étroite partenariat avec des entreprises. Ainsi par exemple, une place est faite dans les démonstrateurs aux produits et services développés et commercialisés par des entreprises du Bas-Rhin.

Afin de donner du relief à ces produits, à la fois acteur et facilitateur dans le soutien aux initiatives allant dans le même sens, le département a mis en place diverses opérations de communication, en particulier les expositions L'appart à part et un Appart automne Home. La première s'est notamment exposée à la Foire de Paris tandis que la seconde a servi de support au colloque Innovation pour l'autonomie organisé à l'Hôtel du Département en automne 2013.

La mise en service du démonstrateur mobile permettra de poursuivre la diffusion des nouveaux produits et services reprenant différents éléments des expositions et proposera aux entreprises partenaires un espace d'exposition et de tests de produits en vraie grandeur.

Enfin, les missions confiées annuellement à des partenaires tels que l'ADIRA ou l'ADEC prennent en compte cette volonté de favoriser le développement économique autour du maintien à domicile, afin d'en accentuer les effets et de les rendre lisibles pour l'économie bas-rhinoise.

3. De Tic & santé à la Silver Economie

En 2013, à la suite du rapport Lauvergeon « Innovations majeures pour la France » le ministère délégué aux personnes âgées et à l'autonomie et le ministère du redressement productif, ont lancé la Silver Economie que l'on peut définir comme un ensemble d'activités économiques et industrielles qui bénéficient aux séniors.

Elles permettent notamment la participation sociale accrue, une amélioration de la qualité et du confort de vie, un recul de la perte d'autonomie voire une augmentation de l'espérance de vie. La Silver Economie est aussi une opportunité industrielle et économique pour la France et ses territoires : en concourant à la création d'entreprises et d'emplois, en permettant aux sociétés déjà existantes d'accroître leur chiffre d'affaires, et en consolidant toute une filière industrielle.

Enfin la Silver Economie permet une avancée significative sur le plan sociétal, en optimisant l'efficacité du système de prise en charge de la perte d'autonomie, en renforçant la prévention, et in fine en consacrant aux âgés une place centrale dans notre société.

Chef de file de l'action médico-sociale, les départements doivent occuper dans la Silver Economie une place prépondérante pour améliorer les prestations à destination des séniors par les outils numériques.

Le département du Bas-Rhin est membre du CNR Santé avec lequel le ministère du redressement productif et le ministère délégué aux personnes âgées ont signé un contrat de filière pour le développement de la Silver Economie. Le Bas-Rhin animera désormais le Club France des Départements engagés sur cette thématique.

4. Le contrôle des prestations réalisées par les services d'aide à domicile reste largement perfectible dans un contexte marqué par le poids financier des allocations liées à la prise en charge de la perte d'autonomie et du handicap

4.1. Le contexte sur le Département du Bas-Rhin

Le Conseil Général finance trois types de prestations au titre de l'aide à domicile destinées à compenser la perte d'autonomie :

- L'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) : en 2013, cette prestation concernait 10 554 personnes âgées, pour 1,5M d'heures d'intervention facturées par les SAD et un budget annuel de 24M d'€ ;
- La prestation de compensation du handicap (PCH) : en 2013, 569 personnes en situation de handicap en bénéficiaient, représentant 325 000 heures d'intervention et un budget annuel de 6,4M d'€ ;
- L'aide-ménagère (destinée aux personnes de plus de 60 ans et aux personnes entre 20 et 60 ans reconnues handicapées) : en 2013, 395 bénéficiaires, soit 20 000 heures d'intervention pour un budget annuel de 475 000 €.

4.2. Modalités actuelles de règlement des factures des services d'aide à domicile et leurs conséquences

L'APA et l'aide-ménagère font l'objet d'un versement direct auprès des prestataires, sur transmission par ces derniers des factures. Cette mesure vise à mieux garantir le paiement du service rendu. En 2014, ce dispositif est élargi à la PCH.

Cette gestion des prestations en mode prestataire présente trois inconvénients majeurs :

- Une disparité des supports et des informations transmises par les services d'aide à domicile lors de la facturation ;
- Un processus de traitement des factures pour le Département qui nécessite une ressaisie manuelle systématique de la facture dans l'outil métier (pas d'interface automatisée) ;

- Un contrôle d'effectivité de l'intervention limité à la déclaration des services d'aide à domicile au travers de leurs seules factures : les outils en place et les moyens humains actuels ne permettent pas de contrôler de manière systématique l'effectivité des heures réalisées au domicile de chaque bénéficiaire.

5. La mise en place d'un nouvel outil de télégestion et de télétransmission doit permettre un meilleur contrôle de l'effectivité des aides financées

Au regard de ces éléments et afin de garantir une gestion optimisée des aides, au bénéfice tant du Département que dans l'intérêt des bénéficiaires des prestations, il est proposé de déployer un dispositif de télégestion et de télétransmission entre les services d'aide à domicile et le Département.

La mise en place de ce projet répond à plusieurs objectifs majeurs pour la collectivité :

- Permettre une meilleure gestion du contrôle d'effectivité et un paiement au plus juste des heures effectivement réalisées ;
- Réduire les temps de traitement des factures à travers une facturation unifiée ;
- Doter le Département d'un outil fiable de mesure, de contrôle et d'analyse des interventions ;
- Optimiser le pilotage et la gestion des interventions à domicile par la fourniture de statistiques de suivi, tant pour le Département que pour les prestataires et les bénéficiaires.

5.1. La télégestion et la télétransmission, des outils fiables et sécurisés de partage d'information

La télégestion permet d'automatiser la collecte (système de pointage par téléphone) des informations relatives aux interventions des prestataires (horaires et durée d'intervention) au domicile de l'usager. Elle permet aux services d'aide à domicile une gestion automatisée des plannings et des salaires des intervenants. Elle permet également la facturation au Département et aux bénéficiaires (pour le reste à charge si celui-ci existe pour l'usager). Les principaux services à domicile se sont déjà engagés dans la télégestion. Il est proposé d'étendre cette démarche à tous les services prestataires, et de disposer d'un système unique intégré dans nos outils.

La télétransmission permet en outre l'export des données relatives aux interventions réalisées vers une plateforme départementale. Celle-ci permettrait d'organiser entre le Département et les services à domicile le contrôle et la transmission automatisée des éléments de facturation (horaire, durée d'intervention...).

5.2. La mise en place d'un accompagnement des bénéficiaires et des services d'aide à domicile

- Les bénéficiaires

Le projet est transparent pour les bénéficiaires dont l'aide à domicile est assurée par un services d'aide à domicile déjà équipé d'un système de télégestion (80 % des bénéficiaires). Pour les autres bénéficiaires, le seul impact est celui occasionné par la modification du mode de pointage. Une communication appropriée est à organiser lors du déploiement de la solution.

- Les services d'aide à domicile

Le déploiement de ce dispositif sera conduit de façon progressive, avec 3 à 6 prestataires pilotes la première année ; la généralisation s'effectuerait au cours des deux années suivantes.

Afin de garantir la réussite de ce projet, le Conseil Général du Bas-Rhin assurera un accompagnement des services d'aide à domicile de façon à la fois pédagogique et incitative à travers une démarche de concertation, de formation des intervenants et d'assistance aux utilisateurs.

Par ailleurs, le Département pourra participer au financement des interfaces entre les logiciels des services d'aide à domicile et la plateforme départementale de télégestion – télétransmission.

Enfin, il est nécessaire de prévoir une modification du règlement départemental d'aide sociale, qui stipulerait que pour dispenser une aide à domicile financée par l'APA, la PCH et l'aide-ménagère en mode prestataire, les services d'aide à domicile doivent utiliser un dispositif de télégestion pour permettre la télétransmission vers la plate-forme départementale.

6. L'impact budgétaire pluriannuel prévisionnel de ce projet contribue fortement à une plus grande maîtrise des dépenses sociales

Les principales hypothèses sont les suivantes :

- Après un appel d'offres en 2014, le projet serait réalisé sur la période 2015 – 2017, selon un déploiement progressif ;
- L'inflexion des dépenses de fonctionnement commencerait dès 2016 (effet du déploiement du système dans les premiers services d'aide à domicile) ; elle est maximale à partir de 2019 (plein effet du dispositif).

Impact budgétaire pluriannuel	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'investissement						
Mise en œuvre de la plateforme	100 k€	100 k€				
Adaptation logiciel du CG	19 k€	19 k€				
Interfaces avec les services d'aide à domicile	15 k€	15 k€				
Total dépenses d'investissement (A)	134 k€	134 k€	0 k€	0 k€	0 k€	0 k€
Dépenses de fonctionnement						
Frais d'exploitation de la plateforme		138 k€	165 k€	193 k€	193 k€	193 k€
Meilleure maîtrise des dépenses d'autonomie		- 266 k€	- 533 k€	- 799 k€	- 1065 k€	- 1065 k€
					€	€

Total dépenses de fonctionnement(B)	0 k€	- 128 k€	- 367 k€	- 606 k€	- 872 k€	- 872 k€
Investissement + fonctionnement (A +B)	134 k€	6 k€	- 367 k€	- 606 k€	- 872 k€	- 872 k€

Les dépenses liées au projet pourraient être atténuées par des participations obtenues auprès :

- de la CNSA (50 % des dépenses d'investissement et du coût du chef de projet interne, comme obtenu par d'autres Départements sur 2 ans)
- de l'Etat et de la Région dans le cadre du contrat de plan en cours de négociation.

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

Sur proposition de la commission des solidarités, et en accord avec la commission des finances et des affaires générales, le Conseil Général :

- *approuve la mise en place d'un dispositif de télégestion et de télétransmission auprès des services d'aide à domicile intervenant dans le cadre du financement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, de la Prestation de Compensation du Handicap et de l'aide-ménagère;*
- *rappelle qu'une délégation a été accordée à la commission permanente pour approuver toutes les conventions et contrats rendus nécessaires.*

Strasbourg, le 30/04/14

Le Président,



Guy-Dominique KENNEL