

SESSION DU 12 DÉCEMBRE 2016

RAPPORT N° SOL 20

■ DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE SOLIDARITÉS

■ DIRECTION AUTONOMIE

9375

5 - Mission Solidarité 51 - Personnes âgées

Axe essentiel des politiques des solidarités, l'action en direction des personnes âgées et plus particulièrement l'accompagnement de la perte d'autonomie représente une part significative du budget départemental.

Plus de 15 000 personnes âgées en Meurthe-et-Moselle perçoivent une allocation départementale : A.P.A. (allocation personnalisée d'autonomie) à domicile et en établissement, aide sociale à l'hébergement, aide-ménagère. 80 % de ces personnes ont plus de 80 ans et ont besoin d'être entourées pour accomplir les actes de la vie quotidienne.

De longue date, l'action de notre Département à leur égard ne se limite pas à la simple gestion de prestations mais s'inscrit dans une véritable politique de soutien à l'autonomie.

Evènement majeur en matière de politique de soutien à l'autonomie, la loi d'adaptation de la société au vieillissement, publiée le 28 décembre 2015, s'est mise en œuvre en Meurthe-et-Moselle de façon très progressive en 2016, au rythme de la parution des décrets d'application. Elle devrait produire tous ses effets en 2017, et vous en trouverez la traduction budgétaire dans le présent rapport.

En particulier, les nouvelles dispositions relatives à l'A.P.A (revalorisation du montant de l'allocation, réduction de la participation des bénéficiaires et **droit au répit pour les proches aidants**) sont entrées en vigueur au 1^{er} mars 2016.

L'année 2017 verra le plein effet de ces mesures et, par conséquent, l'engagement d'une dépense supplémentaire pour le département.

La recette de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) prévue en compensation de cette dépense pour 2017 s'élève à 5 216 975 €, soit 1 690 975 € de plus qu'en 2016, dont je vous propose l'inscription en recettes et dépenses dans le présent budget.

Outre ce premier volet, la loi intègre des dispositions visant à la prévention de la perte d'autonomie, dont l'amélioration de l'accès aux aides techniques favorisant le soutien à domicile, la promotion et le financement d'actions collectives de prévention, ainsi que l'attribution de forfaits autonomie en résidence autonomie, dans le cadre d'un programme d'actions décidé courant 2016 par la conférence des financeurs, nouvelle instance mise en place par la loi.

Ce second volet fait lui aussi l'objet de l'attribution aux départements d'un concours complémentaire de la CNSA, évalué à 1 614 000 € pour l'année 2017 pour le département de Meurthe-et-Moselle, dont je vous propose également l'inscription en recettes et dépenses du présent budget.

Quant au futur schéma départemental de l'autonomie qui succédera aux actuels schémas gérontologique et handicap, sans préjuger de son contenu, il ne doit pas impacter le budget 2017, ses orientations devant principalement porter sur une mobilisation plus efficiente de l'ensemble des acteurs impliqués dans cette politique.

En conséquence, et en dehors de cette prise en compte de l'impact de la loi d'Adaptation de la Société au Vieillessement, le présent budget s'inscrit dans les traces du budget de l'exercice précédent, avec une stabilité du nombre de bénéficiaires et une grande maîtrise de la progression des tarifs d'aide à domicile et d'hébergement. L'allocation personnalisée d'autonomie reste l'élément prépondérant (près de 80% du budget), le solde recouvrant principalement l'aide sociale à l'hébergement.

Les crédits affectés à l'A.P.A. sont présentés dans un rapport spécifique relatif aux allocations individuelles de solidarité.

PROGRAMME 421 - AIDE AU SOUTIEN A DOMICILE

Vieillir à son domicile, dans son quartier, auprès de sa famille et de son entourage proche est une attente constamment réaffirmée par les personnes âgées et leurs représentants. Le comité départemental des retraités et des personnes âgées (C.D.C.A.) s'est régulièrement fait l'écho des personnes âgées sur ce point, ces dernières années. Les chiffres en témoignent eux-mêmes puisque 95% des personnes âgées de plus de 60 ans vivent à leur domicile, et seulement 5% en établissement. Après 85 ans, la proportion à domicile est encore de 73 %.

L'allocation personnalisée d'autonomie constitue à cet égard un instrument essentiel au service d'une politique voulant accompagner le soutien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. L'âge médian des titulaires de l'A.P.A. à domicile l'illustre bien : il est de 84 ans.

4.21.1 - L'allocation personnalisée d'autonomie à domicile : principal instrument du soutien à domicile

Le montant prévisionnel inscrit au B.P. 2017 s'établit à 44 497 000€.

L'allocation personnalisée d'autonomie est versée soit directement aux services d'aide à domicile qui interviennent auprès des personnes âgées, soit aux personnes elles-mêmes qui gèrent son utilisation en fonction de leurs plans d'aide. Aussi, le montant indiqué ci-dessus se compose :

- d'une part, des crédits affectés au paiement direct des services d'aide à domicile avec lesquels le Département a contractualisé, à hauteur totale de 33 594 300 €,
- d'autre part, des crédits dédiés aux allocations versées aux personnes âgées, à hauteur de 10 902 700 €.

Ces deux montants incluent l'impact 2017 de la réforme de l'A.P.A instaurée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement : 5 216 975 € au total, répartis en fonction du poids relatif de ces deux lignes budgétaires.

Le rapport consacré aux allocations individuelles de solidarité présente en détail la teneur des crédits inscrits pour 2017.

4.21.2 – Les services à domicile, acteurs essentiels du soutien à domicile

Plus de 80% des titulaires de l'A.P.A. recourent aux services d'aide à domicile pour leur venir en aide au quotidien dans l'accomplissement des actes essentiels de la vie.

Pour cette raison, mais aussi compte tenu de la situation financière très fragile de ces services, le département a décidé à titre expérimental de contractualiser avec chacun des services d'aide et d'accompagnement à domicile (S.A.A.D.) autorisés existants en 2013 sur le territoire meurthe-et-mosellan (Fédération ADMR de Meurthe et Moselle, centre communal d'action sociale de la ville de Pont à Mousson, ESPRIT TRANQUILLE, Assistance Vie A Domicile (AVAD), VILLE ET SERVICES, CARMi EST, ADAPAH NORD 54¹, ADAPA de Meurthe et Moselle, RELAIS DES SERVICES², ASSAD³ et GIHP Lorraine).

Ces services représentaient en 2015 plus de 82 % des heures A.P.A. et P.C.H. prestées dans le département.

Les contrats d'objectifs propres à chacun des services d'aide à domicile, conclus au printemps 2013 et reconduits d'année en année, viennent à échéance au 31 décembre 2016.

¹ L'A.D.A.P.A.H. nord a repris les activités développées par le G.I.H.P. sur le nord du département

² L'association RELAIS DES SERVICES a complètement fusionné avec l'ADAPA de Meurthe-et-Moselle, depuis le 1^{er} octobre 2016, au terme d'un processus entrepris depuis fin 2015.

³ L'association ASSAD a désormais intégré le réseau ADMR, depuis le 1^{er} janvier 2016.

Ce secteur d'activités justifierait une réforme nationale. La loi d'adaptation de la société au vieillissement apporte quelques réponses, mais il nous faut aller plus loin compte tenu du poids économique de ce secteur (plus de 2000 emplois dans notre département). C'est pourquoi, il a été décidé de conduire une étude afin d'identifier des pistes de meilleure gouvernance de ces structures, à législation et enveloppe budgétaire constantes : tel a été l'objet de la mission d'appui au département sur l'aide à domicile, commanditée par l'Agence Régionale de Santé et dont les conclusions viennent d'être rendues, le 11 octobre dernier.

Une étude complémentaire reste cependant à envisager, cette mission d'appui n'ayant pu auditer que 3 services d'aide à domicile sur les 9 sous contrat d'objectifs et de moyens : un dispositif local d'accompagnement (D.L.A.) sera ainsi conduit début 2017, sur les principales structures déficitaires.

Dans l'attente des résultats de ces D.L.A., un plan d'actions est parallèlement en cours de réflexion, sur la base des préconisations de cette mission d'appui. Néanmoins, il est clair, d'ores et déjà, que chacun des 9 S.A.A.D. restants doit s'engager dans les futurs contrats à conclure courant 2017 avec le Département à impulser une évolution structurante de ses pratiques et de son organisation.

Le montant prévisionnel des crédits 2017 affectés à la contractualisation avec ces neuf S.A.A.D. s'élève à 33 594 300 € ; il est supérieur au montant inscrit au B.P. 2016, principalement du fait de l'impact 2017 de la réforme de l'A.P.A. (accroissement attendu du nombre d'heures prestées, compensation pérenne de la baisse de la participation de l'utilisateur, notamment) ; ce montant sera réparti entre les services conformément aux C.P.O.M. conclus avec chacun d'eux. Il intègre une évolution des tarifs de 0,5%.

4.21.3 – Les autres aides et actions soutenues par le Département

■ Le soutien aux actions collectives de prévention de la perte d'autonomie et l'attribution des forfaits autonomie, mis en place par la loi d'adaptation de la société au vieillissement :

Une somme de 1 614 000 € est réservée à ces actions : 1 113 000 € pour les actions collectives de prévention de la perte d'autonomie et les aides techniques et 501 000 € pour le forfait autonomie attribué aux résidences autonomie. L'attribution de ces fonds sera décidée sur la base des priorités arrêtées en conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie. Pour mémoire, en 2016, la conférence avait souhaité que soient retenues les actions en faveur du lien social, de la mobilité, de la santé et du bien vieillir. Elle avait aussi identifié les besoins en évaluation ergothérapique pour l'accès des personnes âgées aux aides techniques et à l'adaptation de leur logement, ainsi que l'accompagnement social en résidence accompagnée. Certaines actions qui n'ont pu qu'être amorcées en 2016 seront vraisemblablement reconduites en 2017.

■ Les autres aides individuelles sont marginales par rapport à l'A.P.A.
- 206 titulaires de l'allocation compensatrice tierce personne qui sont principalement des personnes handicapées ayant dépassé l'âge de 60 ans
- 109 personnes âgées bénéficiant de l'aide-ménagère
Globalement, les dépenses relatives à ces deux prestations représentent un montant de 1 341 000 €.

■ Les dispositifs M.A.I.A. et P.A.E.R.P.A.

Le dispositif M.A.I.A. a été rebaptisé par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie « méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie ».

Le département compte 3 M.A.I.A., chacune couvrant 2 territoires. L'objectif est de faciliter le parcours des personnes âgées les plus fragiles par le décroisement des secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires. Il s'agit d'une part d'éviter les ruptures notamment consécutives à des séjours hospitaliers, d'autre part de proposer un appui renforcé (gestion de cas) aux situations les plus complexes.

184 personnes sont à ce jour suivies par les gestionnaires de cas (166 en 2015). Le financement de ces 3 M.A.I.A. est totalement assuré par l'Agence Régionale de Santé (A.R.S.) de Lorraine. Il couvre pour l'essentiel des charges de personnel, celles des 3 pilotes et des 9 gestionnaires de cas. Le budget demandé pour 2017 est de 840 000 € correspondant aux charges effectives supportées par le Département.

En parallèle à ce dispositif, l'A.R.S. a engagé depuis fin 2014 une nouvelle expérimentation sur l'agglomération nancéenne dont l'objectif très proche de celui de M.A.I.A. vise à améliorer le parcours de santé des personnes âgées de plus de 75 ans dites fragiles. Il s'agit du dispositif P.A.E.R.P.A. "personnes âgées en risque de perte d'autonomie". L'A.R.S. souhaite qu'il soit essaimé sur les autres territoires avec le concours des pilotes M.A.I.A. et à partir des moyens financiers accordés sur M.A.I.A. ; ce déploiement est déjà amorcé sur le Lunévillois et les 2 territoires du Nord, et prendra sa pleine mesure en 2017.

■ La mise en place du conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (C.D.C.A.)

La loi d'adaptation de la société au vieillissement prévoit l'instauration d'une nouvelle instance, le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, appelée à se substituer au C.O.D.E.R.P.A. et au conseil départemental consultatif des personnes handicapées.

Ce rapprochement entre l'instance représentant les personnes âgées et celle représentant les personnes handicapées s'inscrit bien dans notre propre démarche de convergence des politiques personnes âgées et personnes handicapées en faveur d'une politique de soutien à l'autonomie.

La préparation de son installation a été confiée à un tandem composé d'un représentant du C.O.D.E.R.P.A. et d'un représentant des personnes handicapées issu du Collectif handicap 54.

9 000 € ont été inscrits au budget 2017, en sorte de faire face à d'éventuels frais engagés par les membres actifs de cette nouvelle instance.

■ L'aide aux aidants

L'aide aux aidants est assurée principalement dans le cadre des programmes Orchidée (8 groupes sur Nancy, Bayon, Gerbéviller, Lunéville, Jarny, Maldières) et Orchidée + (2 cycles en 2016), en partenariat avec la C.A.R.S.A.T. et la M.S.A.

Le département vient également en appui au dispositif de prévention de proximité porté par le G.I.P. de Colombey-les-Belles, en effectuant des visites à domicile auprès d'aidants isolés et en travaillant sur des situations individuelles avec l'ergothérapeute menant cette action.

Le département est aussi partie prenante du dispositif expérimental de garde de nuit porté par l'E.H.P.A.D. de Gerbéviller.

Enfin, les services du département travaillent en collaboration avec la plateforme de répit de l'O.H.S. financée par l'A.R.S., et avec des caisses de retraite qui organisent des forums et des manifestations de théâtre interactif permettant d'associer des aidants naturels.

Ces actions animées en direct par nos services ne génèrent aucun surcoût pour le département.

■ Le département continue par ailleurs à déployer les résidences accompagnées à raison d'une par territoire. Après une première résidence mise en service en août 2013 sur le territoire de Lunéville à Cirey sur Vezouze, la seconde ouvrira en janvier 2017 à Thil-Villerupt.

Le calendrier d'implantation sur les prochains territoires devrait être arrêté tout prochainement en concertation avec nos partenaires sur ce projet (mmH, Carsat nord-est, Caps et représentants des retraités).

Globalement le programme 421 « aide au maintien à domicile » représente une dépense prévisionnelle en fonctionnement de 47 493 000 €.

PROGRAMME 422 - VIE EN ETABLISSEMENT

Une perte importante d'autonomie est, dans la plupart des situations, à l'origine de l'entrée en établissement, particulièrement lorsque la santé et la sécurité de la personne ne sont plus assurées à son domicile. C'est une étape de la vie vécue douloureusement par les personnes âgées et leur famille, et qui pose le problème du coût à leur charge.

La loi d'adaptation de la société au vieillissement renvoie cette question à un second volet dont le calendrier n'est pas connu.

Depuis plus de 10 ans, notre collectivité s'efforce d'accompagner au mieux les personnes âgées dans ce moment difficile de leur vie. Son action s'est notamment traduite par une amélioration sensible des conditions d'accueil en E.H.P.A.D. (établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes) à travers les conventions tripartites conclues entre les établissements, le département et l'A.R.S.

A titre indicatif, entre 2009 et 2015, la dotation annuelle A.P.A. par résident a augmenté de 20% sachant que dans le même temps le niveau de dépendance moyen des résidents (gir moyen pondéré) s'est aussi alourdi de 10%.

En 2017, l'effort du département va principalement porter sur l'évolution de la capacité d'accueil.

4.22.1 – L'évolution de la capacité d'accueil

Le schéma gérontologique départemental qui est arrivé à échéance préconisait une extension de la capacité d'accueil du département. Plusieurs opérations de création d'établissements, d'extension de capacité d'établissements existants, de rénovations sont finalisées, et entraînent de fait un impact budgétaire pour 2017. Il s'agit de :

- effet année pleine de l'ouverture du nouvel E.H.P.A.D. de Joeuf, fin 2016
- extension et rénovation de l'E.H.P.A.D. « résidence Poincaré » à Bouxières aux Dames, en janvier 2017
- ouverture du futur EHPAD d'Homécourt, prévue à l'automne 2017
- ouverture du futur EHPAD de Villerupt, également programmée pour l'automne 2017.

4.22.2 – La contribution du département aux frais de séjour des personnes âgées

Cette contribution revêt plusieurs formes, éventuellement cumulatives : l'allocation personnalisée d'autonomie pour tous les résidents, à laquelle s'ajoutent pour les plus modestes l'aide sociale à l'hébergement et la prise en charge du ticket modérateur de dépendance.

▪ *l'allocation personnalisée d'autonomie (A.P.A.) en établissement*

Le montant prévisionnel inscrit au B.P. 2017 s'établit globalement à 30 416 000 € soit une progression substantielle par rapport à 2016 pour tenir compte de l'impact des opérations citées ci-dessus, de l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'A.P.A. dans des établissements hors département, de l'impact estimé⁴ de la future réforme de la tarification des E.H.P.A.D. et enfin du taux directeur d'évolution des tarifs dépendance, fixé à 1%.

Cf rapport allocations individuelles de solidarité.

▪ *l'aide sociale à l'hébergement*

Rappelons qu'une personne âgée accueillie en établissement doit acquitter, outre le ticket modérateur dépendance (6,15 € par jour en moyenne en 2016), le tarif hébergement, qui, dans notre département, s'établit en moyenne en 2016 à 55,20 € par jour, soit un total de frais de séjour de 61,35 € (60,90 € en 2015).

⁴ La parution du décret d'application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement relatif à cette réforme est attendue pour la fin 2016. Les contours et l'impact réel de cette réforme ne pourront être évalués qu'après parution de ce décret.

Comme évoqué ci-dessus, cette dépense à la charge des résidents est une lourde préoccupation pour eux-mêmes et leurs familles, d'autant qu'elle excède dans 80% des cas leurs ressources.

Pour acquitter cette dépense, les personnes mobilisent leur épargne, liquident leur patrimoine, ou sont aidées par leurs enfants.

Pour celles les plus modestes, l'aide sociale à l'hébergement vient en complément de leurs ressources et de l'aide des enfants apportée par mise en œuvre du mécanisme de l'obligation alimentaire.

Le nombre de bénéficiaires de cette forme d'aide est toujours relativement stable depuis 2011 (900 personnes) ; mais nous assistons à une progression du nombre de demandes qui débouchent sur un rejet. Cette tendance traduit bien l'incompréhension de certaines familles face à leur « obligation alimentaire » à l'égard de leurs ascendants.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement est aussi à mettre en rapport avec le nombre total de places d'hébergement dans le département (6276).

L'enveloppe budgétaire correspondante s'élève à 18 588 600€ pour 2017. Outre l'impact des créations d'établissements / extensions de capacité citées ci-dessus, elle intègre les effets sur le tarif d'hébergement des travaux de restructuration de certains E.H.P.A.D. (E.H.P.A.D. les Hêtres à Faulx et E.H.P.A.D. Saint-Sauveur Nancy), sans modification de leur capacité d'accueil. Elle est par ailleurs calculée sur la base d'une progression des tarifs limitée à 1 %.

En 2017, le programme 422 vie en hébergement représente une enveloppe globale prévisionnelle de 49 178 000 €. Pour mémoire, elle s'établissait à 48 033 000 euros en 2016. La progression tient à l'évolution de la capacité d'accueil, à l'intégration dans les tarifs hébergement de l'impact des travaux de restructuration de certains E.H.P.A.D. et à l'application d'un taux de 1% de majoration des tarifs hébergement et dépendance.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le président du conseil départemental

La séance du **Mercredi 14 Décembre 2016** est ouverte à 14 H 02, sous la présidence de **M. Mathieu KLEIN**.

Tous les membres de l'assemblée sont présents, à l'exception de **MM. BLANCHOT Patrick, HARMAND Alde, Mmes LEMAIRE-ASSFELD Sabine, LUPO Rosemary et M. PIZELLE Stéphane**, qui avaient donné respectivement délégation de vote à **Mmes MAYEUX Sophie, PILOT Michèle, MM. BINSINGER Luc, CORZANI André et Mme ALTERMATT Maryse**.

DELIBERATION

RAPPORT N° 20 - 5 - MISSION SOLIDARITÉ - 51 - PERSONNES ÂGÉES

Mme SILVESTRI, rapporteur
Le conseil départemental,
Vu le Rapport N° 20 soumis à son examen.
Après en avoir délibéré,

- approuve les orientations fixées, prend acte des éléments de présentation budgétaire et précise que les inscriptions correspondantes sont détaillées dans les éditions légales du projet de budget primitif 2017.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Niveau	Libellé	CP voté BP 2016	Proposition du Président CP 2017
Mission	Solidarité		
Pol. Sect.	Personnes âgées	93 063 200	96 671 000
Programme	P421 - 421 Aide au maintien à domicile P.A.	45 030 200	47 493 000
Programme	P422 - 422 Vie en hébergement (dont Camille) P.A.	48 033 000	49 178 000

Chapitre	Libellé chapitre	CP voté BP 2016	Proposition du Président CP 2017
011	Charges à caractère général	24 000	12 000
016	APA	72 274 200	74 935 000
65	Autres charges de gestion courante	20 715 000	21 677 000
67	Charges exceptionnelles	50 000	47 000
TOTAL		93 063 200	96 671 000

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Niveau	Libellé	CP voté BP 2016	Proposition du Président CP 2017
Mission	Solidarité		
Pol. Sect.	Personnes âgées	36 597 000	39 264 855
Programme	P421 - 421 Aide au maintien à domicile P.A.	26 327 000	28 994 855
Programme	P422 - 422 Vie en hébergement (dont Camille) P.A.	10 270 000	10 270 000

Chapitre	Libellé chapitre	CP voté BP 2016	Proposition du Président CP 2017
016	A.P.A.	24 396 000	26 949 000
74	Dotations, subventions et participations	2 200 000	2 314 855
75	Autres produits de gestion courante	10 000 000	10 000 000
77	Produits exceptionnels	1 000	1 000
TOTAL		36 597 000	39 264 855

- fixe l'objectif annuel des dépenses de fonctionnement de la politique personnes âgées, tel que prévu par l'article 313-8 du CASF, à 96 671 000 € répartis selon les programmes suivants :

→ aide au maintien à domicile 47 493 000 €
→ vie en hébergement 49 178 000 €

Ces montants incluent l'effet année pleine de l'ouverture du nouvel E.H.P.A.D. de Joëuf, l'extension de capacité de l'E.H.P.A.D. « résidence Poincaré » à Bouxières aux Dames et l'ouverture des futurs E.H.P.A.D. d'Homécourt et de Villerupt.

- et décide l'attribution d'une subvention de fonctionnement de 9 000 € au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie.

--ooOoo--

Cette délibération est adoptée à l'unanimité.

Le président du conseil départemental certifie que cet extrait est conforme au registre des délibérations, qu'il a été publié ou notifié et qu'il sera exécutoire dès réception par M. le Préfet.

NANCY, LE 16 DECEMBRE 2016
LE PRESIDENT DU CONSEIL
DEPARTEMENTAL,

The image shows the official seal of the Departmental Council of Meurthe-et-Moselle, which is circular and contains a central emblem with a figure and a building. To the right of the seal is a handwritten signature in blue ink.

Mathieu KLEIN