

Direction générale adjointe
Développement social et solidarité

Angers, le 06 Juin 2023

Maison départementale de l'autonomie

Direction de l'Offre d'accueil pour l'autonomie

Affaire suivie par
Sandrine Tulik – s.tulik@mda.maine-et-loire.fr
Tél : 02 41 81 60 61
Pierre-Yves Renard – py.renard@maine-et-loire.fr
Tél : 02 41 81 45 43
Références
2023 – ST/PYR/CP
GEC n°1267

Monsieur Bertrand DIRINGER
Président
Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Vos réf :
ROD 2023-115
Affaire suivie par :
Patricia.abel@crtc.ccomptes.fr
Sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr

Objet : remarques sur le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du département de Maine-et-Loire (enquête sur les personnes en situation de handicap vieillissantes)

Monsieur le Président,

J'ai été destinataire, par courrier en date du 4 mai dernier, du rapport d'observations définitives, faisant suite au contrôle du Département, relatif à l'accompagnement et à la prise en charge des personnes en situation de handicap vieillissantes.

Je relève très positivement que la Chambre régionale des comptes, mais aussi la Cour des comptes dans le cadre d'une enquête nationale, aient consacré un travail de cette ampleur à un public auquel tous les efforts d'accompagnement nécessaires n'ont certainement pas encore été dédiés de la part de l'ensemble des parties prenantes : départements, ARS, autres services de l'État, organismes gestionnaires ou associations représentatives.

Si je partage pour partie les observations consignées dans le présent rapport, je dois également faire part d'un ensemble de remarques là où il me semble que les politiques et les actions du Département de Maine-et-Loire ont été imparfaitement appréciées.

Sur l'offre d'accompagnement des personnes en situation de handicap vieillissantes et son pilotage par le Département

Le présent rapport développe principalement l'idée de l'inadéquation et de l'insuffisance de l'offre médico-sociale mise en œuvre par le Département pour les personnes en situation de handicap vieillissantes en les reliant en particulier à l'inadaptation du socle de données et d'informations développé par le Département. Les limites actuelles de l'offre médico-sociale pour les personnes en situation de handicap sont bien reconnues par la collectivité : les orientations du nouveau schéma départemental de l'autonomie (2023-2027), adoptées le 15 décembre 2022 par l'Assemblée départementale ont permis de le souligner à nouveau : *la part des personnes en situation de handicap vieillissantes va continuer d'augmenter dans les années à venir : il est donc nécessaire de continuer à développer l'offre à destination de ce public.*

Toutefois, sur la période couverte par le contrôle de la Chambre, le Département a déjà engagé des actions importantes pour améliorer l'offre pour les personnes en situation de handicap (PSH) et en particulier les personnes vieillissantes (PSHV), ce dont il est insuffisamment rendu compte dans le présent rapport, qui minore systématiquement l'engagement du Département en la matière.

Par ailleurs, la situation de la partie de l'offre d'accompagnement pour les PSH, relevant d'une autorisation ou d'une co-autorisation par le Département, doit être appréciée à la lumière des éléments suivants, que le présent rapport met insuffisamment en avant, voire ignore :

- Les contraintes budgétaires qui ont pesé sur le Département sur les années 2014 à 2020 ne lui ont pas permis de projeter un développement de l'offre à la mesure des besoins qu'il avait constatés ; pour une part, ces contraintes sur les moyens de fonctionnement ont été posées par l'État lui-même, à travers en particulier le contrat de Cahors (2018-2020), qui a limité plusieurs années de suite l'accroissement des dépenses de fonctionnement des collectivités, ne permettant de dégager les marges nécessaires à un développement suffisant de l'offre ;
- Il est nécessaire également de tenir compte de la période de pandémie, durant laquelle il n'a pas été possible d'engager de nouveaux développements de l'offre ;
- Par ailleurs, une partie importante de l'offre, médicalisée, est co-autorisée avec l'ARS ; or, sur la période de contrôle, l'ARS a refusé toute création de places d'hébergement permanent et n'a pu s'engager que sur des places de service ou des plateformes, ou des transformations des places autorisées en propre ;
- Alors que 95% des PSH ne sont pas bénéficiaires d'une orientation médico-sociale vers un hébergement, le rapport traite très largement de la situation des personnes hébergées ; le Département souhaite donc souligner l'importance des actions qu'il a engagées en faveur du développement de l'accompagnement à domicile des PSH, dans une perspective plus inclusive, avec des actions de soutien en particulier :
 - aux services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) ;
 - à l'accueil familial social ;
 - à l'habitat inclusif.
- L'accueil familial social est depuis deux ans en phase de relance et aujourd'hui les nouveaux agréments permettent de compenser les départs à la retraite d'accueillants. Concernant l'habitat inclusif, 26 projets, dont une majorité destinée à un public de PSH, ont été validés en 2022 (convention signée entre la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA – l'État et le Département) et permettront d'accompagner 216 personnes en perte d'autonomie. 13 projets sont opérationnels aujourd'hui, pour 115 personnes. Il ne s'agit pas d'établissements médico-sociaux, au sens du code de l'action sociale et des familles (CASF), mais les habitats inclusifs contribuent clairement à l'offre d'accompagnement. Enfin le Département a engagé depuis 2020 une stratégie de soutien aux SAAD, qui mettent en œuvre une part importante des plans de compensation du handicap (PCH) à domicile. Ce soutien a permis le maintien des capacités d'accompagnement des SAAD en particulier pendant la forte crise des ressources humaines traversée en 2021 et 2022. D'une manière générale le développement de l'ensemble de ces solutions ne se traduit pas en « places » d'hébergement médico-social, mais contribue bien à l'accompagnement des PSHV, à domicile, ce qui représente 95% des situations, comme la Chambre le précise elle-même.
- Plus largement, s'agissant d'un contrôle et d'un rapport portant sur le Département, il aurait fallu signaler plus clairement au fil du texte les observations qui s'adressent au seul Département (sur les dispositifs qu'il pilote ou autorise) de celles qui s'adressent conjointement au Département et à l'ARS (au sujet des places médicalisées par exemple) et de celles enfin qui ne s'adressent qu'à l'ARS (sur les besoins de soin, entre autres).

Observations sur les recommandations

Recommandation 1 : adapter le schéma en indiquant des objectifs de développement de l'offre

C'est bien le cas dans le schéma départemental 2023-2027, qui a été adopté par l'assemblée départementale le 5 avril 2023. L'orientation 5 « Transformer l'offre d'accompagnement » comporte en particulier une fiche action portant des objectifs précis de développement de l'offre d'accompagnement, en établissement et par des services, pour les PSH (cf. action 5.5 Transformer et développer l'offre pour les personnes en situation de handicap dans le cadre d'une programmation pluriannuelle). L'action 5.7, relative à l'habitat inclusif et partagé, est pour sa part à relier au projet de mandat qui prévoit le développement de 100 projets d'habitat partagé d'ici 2028. Par ailleurs la fiche 5.3 « Actualiser, avec l'ARS, la stratégie partagée de répartition territoriale de l'offre d'Ehpad » constitue une feuille de route véritablement partagée qui a peu d'équivalents dans d'autres départements et qui traduit la volonté des deux institutions de travailler ensemble et en cohérence à l'évolution de l'offre.

Recommandation 2 et recommandation 3 relatives à l'évaluation des politiques publiques, au système d'information et à la perspective d'un observatoire du handicap

Le Département entend bien renforcer ses capacités d'analyse et d'évaluation, au sein d'un système d'information adapté. C'est d'ailleurs l'objet de la fiche 5.2 du schéma départemental. Les objectifs du Département en matière de traitement et d'analyse des données pour l'aide à la décision sont de plusieurs ordres :

- amélioration des données primaires, aussi bien sur l'offre que sur les besoins et le parcours des PSH ; en particulier, la nécessité pour les gestionnaires d'établissements et de services de remplir correctement Via Trajectoire sera systématiquement inscrite dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) signés avec ces gestionnaires ;
- amélioration de l'articulation entre les outils de connaissance des besoins et ceux de connaissance de l'offre ;
- définition des indicateurs pertinents pour décrire l'efficacité des politiques menées en faveur des publics prioritaires.

Sur la question des outils de connaissance et d'évaluation, le Département regrette encore que le portrait qu'en dresse la Chambre minimise l'existant (outils et données disponibles) ainsi que les travaux en cours pour en améliorer la qualité et l'utilité et qui ont été présentés aux magistrats lors de l'enquête. Le Département rejoint néanmoins les observations de la Chambre, exprimées tout au long du rapport, quant à la difficulté générale, et non propre au Département de Maine-et-Loire, de collecter les données pertinentes et de définir les indicateurs utiles à une appréciation juste de la situation des PSH et de l'efficacité des politiques menées en leur faveur. Il est d'ailleurs surprenant que la Chambre s'appuie sur ces mêmes données et analyses qu'elle qualifie de fragiles pour tirer des conclusions sur l'action du Département et son positionnement au national.

En tout état de cause, l'ensemble des acteurs impliqués dans l'accompagnement des PSH, opérateurs comme financeurs, partagent la nécessité de développer les compétences et les capacités de production de données contribuant à la définition des orientations, au pilotage des activités et à la meilleure connaissance du parcours des personnes.

Recommandation 4 : développer la fonction de contrôle

Les observations de la Chambre renvoient à un défaut de contrôle par les financeurs, au premier rang desquels l'ARS et le Département, des établissements et services médico-sociaux.

Il faut noter à cet égard que les contrôles menés par le Département, seul ou conjointement avec l'ARS ou sous l'autorité de l'ARS ont vocation à analyser quatre facettes :

- un contrôle financier, budgétaire et de gestion, visant principalement à s'assurer de la conformité des opérations au regard des règles du CASF et de la pertinence et de la régularité des opérations financières et comptables ;
- un contrôle sur l'organisation des accompagnements, des conditions d'installation et le fonctionnement des établissements et services, y compris dans la dimension «ressources humaines»;
- un contrôle, lié au point précédent, portant sur le respect de la bientraitance des personnes accompagnées ;
- un contrôle lié à la gestion des biens immobiliers dans lesquels sont réalisés les activités médico-sociales autorisées.

Sur ces quatre volets, c'est bien une transformation des dispositifs d'inspection-contrôle du Département qui est à l'étude :

- éventuellement via une évolution de la législation et de la réglementation en vue d'un renforcement des pouvoirs d'enquête, de la légitimité et de l'indépendance des agents du Département dans le cadre des opérations d'inspection-contrôle ;
- principalement à travers un renforcement de la fonction de contrôle au sein du Département,
 - par la création d'équipes dédiées, distinctes des services assurant le suivi et la tarification des établissements et services ;
 - par le développement des compétences sur les différents domaines d'investigation et la définition d'outils internes permettant l'investigation plus poussée sur les différentes thématiques définies ;
 - par la définition d'un programme de contrôle permettant à la fois de consacrer le temps nécessaire à l'examen de la situation de chaque établissement ou service contrôlé et de rendre possible des contrôles thématiques et ciblés.

D'ores et déjà le Département a décidé la création en 2023 d'un poste de contrôleur de gestion qui viendra renforcer les capacités de contrôle du Département sur le volet financier.

L'amélioration du cadre et des modalités de contrôle, intégrant les orientations décrites ci-dessus, fait l'objet de la fiche action 5.6 du schéma départemental de l'autonomie 2023-2027.

Recommandation 5 : Évaluer la situation individuelle des résidents en EHPAD au regard de leurs droits à compensation acquis

Sur cette recommandation, le Département souligne préalablement que l'admission en Ehpap pour l'ensemble des publics, y compris les PSH, ne relève pas de ses compétences ni de ses prérogatives. L'admission en Ehpap, relève de la seule décision de la direction de l'établissement et il n'existe pas, y compris pour les PSH, « d'orientation », au sens de la réglementation et délivrée par la MDPH, en Ehpap.

Pour autant, le Département est attentif au fait que l'admission en Ehpap corresponde bien au projet de la personne. D'ailleurs le référentiel des Unités pour personnes handicapées vieillissantes (UPHV) et des Unités pour personnes handicapées âgées (UPHA), que le Département a actualisé en 2021 et qui a été mis à disposition de l'ensemble des opérateurs revient en particulier sur les profils des personnes pouvant être utilement accompagnées dans ces unités, en fonction de leurs besoins. D'une manière générale, la recherche en toute circonstance de l'expression de la volonté et de l'adhésion de la personne aux orientations et décisions relatives à son parcours constitue une orientation transversale forte du schéma départemental de l'autonomie. Aussi, en lien avec l'ARS, qui a relancé en 2022 ses propres travaux sur la question de l'accompagnement des PSHV, le Département engagera un bilan de l'utilisation du référentiel UPHV-UPHA en le centrant sur l'examen de l'adéquation entre les besoins de la personne et les prestations dont elle bénéficie effectivement

en établissement (et en les comparant avec celles dont elle bénéficiait antérieurement à domicile dans son précédent établissement d'hébergement).

Conclusion : un Département chef de file, qui s'inscrit pleinement dans la stratégie nationale d'adaptation et de transformation de l'offre d'accompagnement, au bénéfice des personnes concernées

À rebours des notations parfois peu étayées de la Chambre, je souhaite réaffirmer que le Département de Maine-et-Loire, pour la part qui lui revient, continue d'exercer un pilotage de l'offre d'accompagnement des personnes en situation de handicap et en particulier des personnes vieillissantes et âgées. Le Département exerce ce chef de file dans un esprit partenarial avec les opérateurs du secteur et les associations représentant les personnes et les familles et travaille à une adaptation permanente de l'offre, toujours plus conforme aux besoins et aux souhaits des personnes.

À cet égard le schéma départemental de l'autonomie 2023-2027 adopté en avril dernier comporte un certain nombre d'actions précises, et chiffrées, qui concourront à la transformation et à l'amélioration de l'offre d'accompagnement et des parcours de vie des personnes, dans le prolongement de tous les travaux déjà engagés de longue date.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



Florence DABIN

Présidente du Conseil départemental