

FOCUS

Projet de loi « AAA » : quels impacts pour l'aide à domicile ?

Anticiper la perte d'autonomie, adapter la société au vieillissement et accompagner les personnes en perte d'autonomie. Ces trois A représentent les trois objectifs que tend à poursuivre le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale après son dépôt le 3 juin 2014 par la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé, Madame Marisol Touraine, et la Secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, Madame Laurence Rossignol.

Adopté par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2014, le texte a été transmis au Sénat le même jour, pour une première lecture.

Parce que la France est engagée dans un processus de transition démographique, caractérisé par une augmentation de la longévité des français et par une croissance forte et continue des classes d'âges les plus élevées, parce que les personnes de 60 ans seront près de 18,9 millions en 2025 et près de 24 millions en 2060, parce que le nombre de personnes de plus de 85 ans devrait tripler d'ici 2050 (passant de 1,4 millions aujourd'hui à 4,8 millions), il est indispensable de mettre en œuvre une politique d'adaptation de la société au vieillissement de la population en réelle adéquation avec les besoins à venir.

Mieux accompagner la perte d'autonomie passe selon le projet de loi par une véritable refonte de l'aide à domicile. Pour ce faire, les modèles de financement et de tarification des services concernés devront alors être rénovés. De même, la possibilité de rester au domicile devra être envisagée en priorité pour tous ceux qui le souhaitent. En leur qualité de chef de file des « politiques de l'autonomie », les Conseils Généraux seront placés au cœur des transformations voulues par la réforme.

Ces derniers assureront, notamment, la présidence et l'animation de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie (co-présidée par le Directeur général de l'ARS), le renforcement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et apporter davantage de soutien aux aidants non professionnels.

L'adoption en première lecture est l'occasion de faire le point sur les dispositions de la loi qui touchent l'aide à domicile.

Connaitre, comprendre pour mieux agir

AU SOMMAIRE :

- **FOCUS : Loi « AAA ».....p.1**
- **Actualités de la convention CNSA**
 - Les groupes d'analyse de pratiques professionnelles.....p.4
 - Les axes de travaux préparatoires à la nouvelle convention.p.6
 - Le comité de suivi qualité.....p.7
- **Fond de restructuration.p.7**

Les partenaires

Conseil Général
MLPH
UT DIRECCTE
DDCSPP
CDG Landes
UD CCAS-CIAS
FEPEM Aquitaine
Fédération ADMR
CODERPA
UDAF
UPPA

- Réformer l'Allocation Personnalisée d'Autonomie

Refondre l'APA sous-entend d'une part, d'apporter des modifications significatives à l'allocation elle-même, et d'autre part, de veiller à conforter la refondation du secteur de l'aide à domicile dans son ensemble.

Dans un premier temps, la réforme de l'APA passerait donc par trois principales modifications : améliorer l'accessibilité financière de l'aide pour tous, augmenter les plafonds des plans d'aide et améliorer la qualité de l'intervention à domicile.

En premier lieu, **améliorer l'accessibilité financière** de l'aide pour tous devrait passer par un allègement du reste à charge pour les plans d'aide les plus importants grâce à la baisse du ticket modérateur. Une baisse de près de 60% est prévue pour les plans allant de 350 euros à 550 euros. La baisse du ticket modérateur pourrait être de près de 80% pour la part supérieure à 550 euros. De plus, un nouveau barème garantirait qu'aucun bénéficiaire de l'allocation solidarité aux personnes âgées (ASPA) n'acquiesce de ticket modérateur.

Une simplification des démarches est également prévue par le projet. Cette dernière pourrait être effective en veillant à l'utilisation du chèque emploi-service universel de l'APA et le tiers payant aux services, mais également en renforçant l'information sur les droits et les démarches pour y accéder, grâce au portail internet qui sera hébergé par la CNSA.

En deuxième lieu, **une augmentation des plans d'aide** devrait être mise en place. Ainsi, les plafonds d'aide mensuels seront revalorisés de 400 euros en GIR 1, de 250 euros en GIR 2, de 150 euros en GIR 3, de 100 euros en GIR 4. L'idée serait ici de permettre une augmentation du temps d'accompagnement à domicile et un élargissement de la palette des services mobilisables pour adapter au mieux l'intervention aux besoins de la personne.

Les simulations nationales font état d'un pourcentage de 86% des bénéficiaires de l'APA qui bénéficieraient de l'impact positif de cette réforme.

Axes d'améliorations de la qualité de l'intervention à domicile

- Améliorations des conditions de travail
- Promotion du mandatement
- Diversification des services
- Réforme de la tarification

3 axes :

- Améliorer l'accessibilité financière de l'aide pour tous,
- Augmenter les plafonds des plans d'aide
- Améliorer la qualité de l'intervention à domicile

En troisième lieu, **une amélioration de la qualité de l'intervention à domicile** devra être parallèlement mise en œuvre. Elle devra être assortie d'une *amélioration des conditions de travail* du secteur de l'aide à domicile.

Le projet de réforme vise à *promouvoir le régime du mandatement* des services autorisés par les départements, en améliorant les outils d'évaluation des besoins et en diversifiant l'offre des services à domicile, mais aussi en allant vers un nouveau modèle de tarification fondé sur la contractualisation entre services à domicile et départements.

Tout d'abord, le régime du mandatement des services autorisés par le département ne pourra être davantage sécurisé que si les obligations d'intérêt général qui singularisent l'aide à domicile sont clairement identifiées. L'universalité, l'accessibilité, l'équité de traitement ou encore la continuité de la prise en charge seront donc des éléments moteurs.

Ensuite, l'amélioration des outils d'évaluation des besoins et la diversification des services à domicile pourra trouver un véritable écho à travers la place de plus en plus importante donnée aux aides techniques, aux nouvelles technologies de l'autonomie, à l'accueil temporaire ou à l'accueil familial. Les plans d'aide devront favoriser une continuité d'intervention personnalisée en fonction des besoins et des attentes de la personne, ce qui nécessite au cas par cas de combiner différentes formes d'aide à domicile ou en dehors du domicile.

Enfin, la réforme entend aller vers un *nouveau modèle de tarification* fondé sur la contractualisation entre services à domicile et département. Si la loi de finances du 28 décembre 2011 avait déjà prévu la mise en œuvre d'une expérimentation pour la tarification des services d'aide à domicile intervenant auprès des personnes âgées et des personnes handicapées, il reste que le projet de réforme entend poursuivre cette démarche en mettant en avant ce type d'expérimentations.

Ces expérimentations devront alors donner lieu à la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), qui permettront un financement au forfait global, en contrepartie d'objectifs prévisionnels d'activité, de qualité et de continuité des services et d'obligations d'intérêt général, comme les actions de prévention, l'accessibilité à tous les publics et la participation au parcours de santé. Ces expérimentations prévoient la possibilité d'adapter les plans d'aide à des besoins ponctuels et offrent une visibilité quant à la participation financière des usagers, calculée sous forme forfaitaire, permettant ainsi, lorsque c'est nécessaire, d'alléger ou d'intensifier les plans d'aide sans incidence financière pour la personne.

- **Soutenir les aidants non professionnels**

Le projet de réforme confie aux Conseils généraux le soin d'assurer une totale complémentarité entre l'intervention des aidants et celle des professionnels.

Ces derniers devront dès lors veiller à la reconnaissance d'un droit au répit pour les aidants dans le cadre de l'APA, conforter et élargir les dispositifs de formation et d'accompagnement des aidants, et permettre aux aidants à concilier leur rôle avec leur vie professionnelle.

Premièrement, afin de mieux prendre en compte les aidants dans leurs interventions, leur vulnérabilité et leur besoin de soutien au moment de l'évaluation de l'APA, le projet de loi entend créer au sein de l'APA à domicile un module dédié au « **droit au répit** ». Il pourrait s'agir d'heures d'aide à domicile supplémentaires, d'un accueil de jour ou de nuit, d'aide dans le cadre d'un hébergement temporaire... Ce droit constituerait donc une enveloppe d'aide pour l'année par personne aidée, d'un montant pouvant aller jusqu'à 500 euros. Ce droit cible surtout les aidants des personnes les plus dépendantes (GIR 1 et GIR 2). Précisons que le département des Landes a déjà mis en place le financement de 30 jours d'hébergement temporaire par an dans le cadre de l'APA domicile et ce dès 2002. Ce droit au répit sera complété par la création d'un dispositif d'urgence en cas d'hospitalisation de l'aidant, afin de prendre en charge temporairement la personne aidée au-delà des montants et des plafonds des plans d'aide.

3 axes :

- Créer un « droit au répit »
- Coordonner les acteurs
- Réformer le congé de soutien familial

Deuxièmement, afin d'apporter un meilleur soutien aux aidants, le Conseil Général devra veiller selon la réforme, à jouer pleinement son **rôle de coordinateur** de tous les acteurs agissant dans le cadre de l'aide à domicile. Ainsi, le projet de loi souhaite que les dispositifs de formation et d'accompagnement des aidants soient véritablement élargis.

Troisièmement, une réforme du congé de soutien familial a été envisagée afin que les aidants puissent au mieux concilier leur vie professionnelle avec leur mission auprès de leurs aînés.

Rompre l'isolement des aides à domicile : les groupes d'analyse de pratiques professionnelles

L'intervention à domicile dans le cadre de l'accompagnement des personnes dépendantes reste un exercice solitaire. C'est pour rompre avec cet isolement que le centre de gestion des Landes et l'ADMR ont choisi de créer des groupes d'analyse de pratiques professionnelles dès la signature de la première convention CNSA de modernisation des Services d'Aide à Domicile. Ainsi, Le Centre De Gestion a formalisé ce soutien en 2005 en se dotant d'un Service d'Accompagnement Professionnel des Aides à Domicile (SAPAD). Sa mission : soutenir et accompagner les agents sociaux intervenant à domicile. La 3^e convention CNSA a été l'occasion de renforcer ce dispositif pour le secteur public et le secteur associatif. Le terme de la 3^e convention est l'occasion de dresser un bilan avec les acteurs du dispositif.

- **Des petits groupes de parole sur l'ensemble du territoire Landais**

L'accompagnement des aides à domicile repose sur des groupes d'analyse de pratiques professionnelles. Ils se basent sur l'analyse de pratiques professionnelles vécues à partir d'un récit différé, en groupes de 5 à 12 personnes. Leur animation est réalisée par des psychologues.

Les rencontres se déroulent tous les trimestres pour les salariés du secteur public (plus de 860 séances sur 4 ans à raison de 1 150 aides à domicile en moyenne par an) et tous les deux mois pour ceux de l'ADMR durant une à deux heures (890 séances sur 4 ans).

Les groupes d'analyse partagés en chiffres

- Plus de 1700 séances de régulation sur 4 ans
- Des groupes composés de 10 à 12 personnes
- Plus de 182 entretiens avec les responsables de services

- **Libérer la parole pour améliorer les pratiques**

Les aides à domicile rencontrent dans leurs pratiques professionnelles quotidiennes de nombreuses situations complexes. Les pathologies liées à l'âge, le handicap, la fin de vie, ou encore les exigences de la famille de la personne aidée représentent les situations les plus fréquemment rencontrées par les aides à domicile. Pour les intervenants à domicile faire le point, échanger autour de thématiques liées, d'une part, aux situations professionnelles rencontrées, et d'autre part, aux bonnes pratiques professionnelles, s'impose. Ce temps d'échange va également favoriser le sentiment d'affiliation à un groupe pour faciliter la confiance et la circulation de la parole.

Il va permettre de prévenir ou de repérer les situations de *burn out*. Les aides à domicile évoquent fréquemment lors des rencontres un mal être, des difficultés psychologiques et physiques liées notamment à la présence de cas de plus en plus lourds, ainsi un manque de reconnaissance malgré leur investissement tant professionnel qu'humain. Certains psychologues assurant l'animation du dispositif font état d'usure compassionnelle, de troubles anxieux, d'états dépressifs, d'états de stress post-traumatiques qui ont pu être décelés lors des groupes de parole.

Ces groupes d'analyse de pratiques professionnelles constituent une véritable plus-value. Le temps d'échange représente selon les psychologues qui animent ces groupes un « endroit sécurisé où les aides à domicile peuvent dire toutes les difficultés qu'elles rencontrent en toute confidentialité, sans jugement, sans peur du regard de l'autre », « un véritable temps d'échange avec les collègues, sans jugement, sans crainte ». « Avec respect, les aides à domiciles s'entraident, partagent leurs expériences, se soutiennent (...). Ces groupes participent à diminuer leur isolement ».

L'analyse clinique des différentes situations permet une réelle prise de distance et la dédramatisation des problématiques. Le retour des aides à domicile au début de chaque nouvelle séance démontre les bienfaits du suivi proposé par les psychologues des services.

- **Quel avenir pour le dispositif ?**

Le bilan de cette action est effectué annuellement par les psychologues avec les aides à domicile. Bien que l'action soit centrée principalement sur le partage de pratiques en groupes, les psychologues du SAPAD réalisent également des entretiens individuels (plus de 390 sur la période 2010 à 2013).

Sa mise en perspective depuis son lancement montre sa nécessaire pérennisation, la supervision des aides à domicile s'avère être un outil indispensable sur plusieurs points :

- soutenir psychologiquement les professionnels dans leur métier auprès des personnes dépendantes
- éclairer le personnel sur ses pratiques et l'accompagner dans l'amélioration de ces dernières
- prévenir les risques professionnels notamment par rapport à l'usure et à l'épuisement moral
- rompre l'isolement professionnel et favoriser le positionnement institutionnel
- contribuer à la reconnaissance professionnelle du métier de l'aide à domicile
- améliorer la qualité du service rendu par une montée en compétence professionnelle et par un mieux-être des salariés

2 voies pour l'avenir :

- Pérenniser le dispositif
- Elargir son bénéfice aux responsables de secteur

Cette action réalisée depuis la première convention de modernisation de 2002 conserve toute son utilité pour le bien-être des professionnels et l'efficacité de leur positionnement auprès des bénéficiaires et de leur entourage. Elle permet en outre la construction de repères éthiques et déontologiques. Dans des situations de tension individuelle ou institutionnelle, la supervision a pu être un lieu d'expression et a fait l'objet dans le cadre des bilans annuels d'une sensibilisation de la direction. Ce bilan positif conduit à étudier la possibilité d'organiser la supervision pour les responsables de secteur d'autant que ces derniers expriment un besoin important compte tenu de leurs missions : gestion du personnel, accueil des usagers et des familles, médiation et gestion des conflits, évaluation à domicile...

Les axes retenus dans le cadre des travaux préparatoires à la signature d'une 4ème convention de modernisation avec la CNSA

Le 4 février 2014, a été organisée en présence de la CNSA une journée de travail associant les différents opérateurs et acteurs des conventions de modernisation de l'aide à domicile : les équipes du service Prestations Personnes Âgées du Conseil général ; la MLPH ; le Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale (SAD publics) ; la Fédération ADMR des Landes ; l'Agence Landaise Pour l'Informatique ; la FEPEM ; l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.

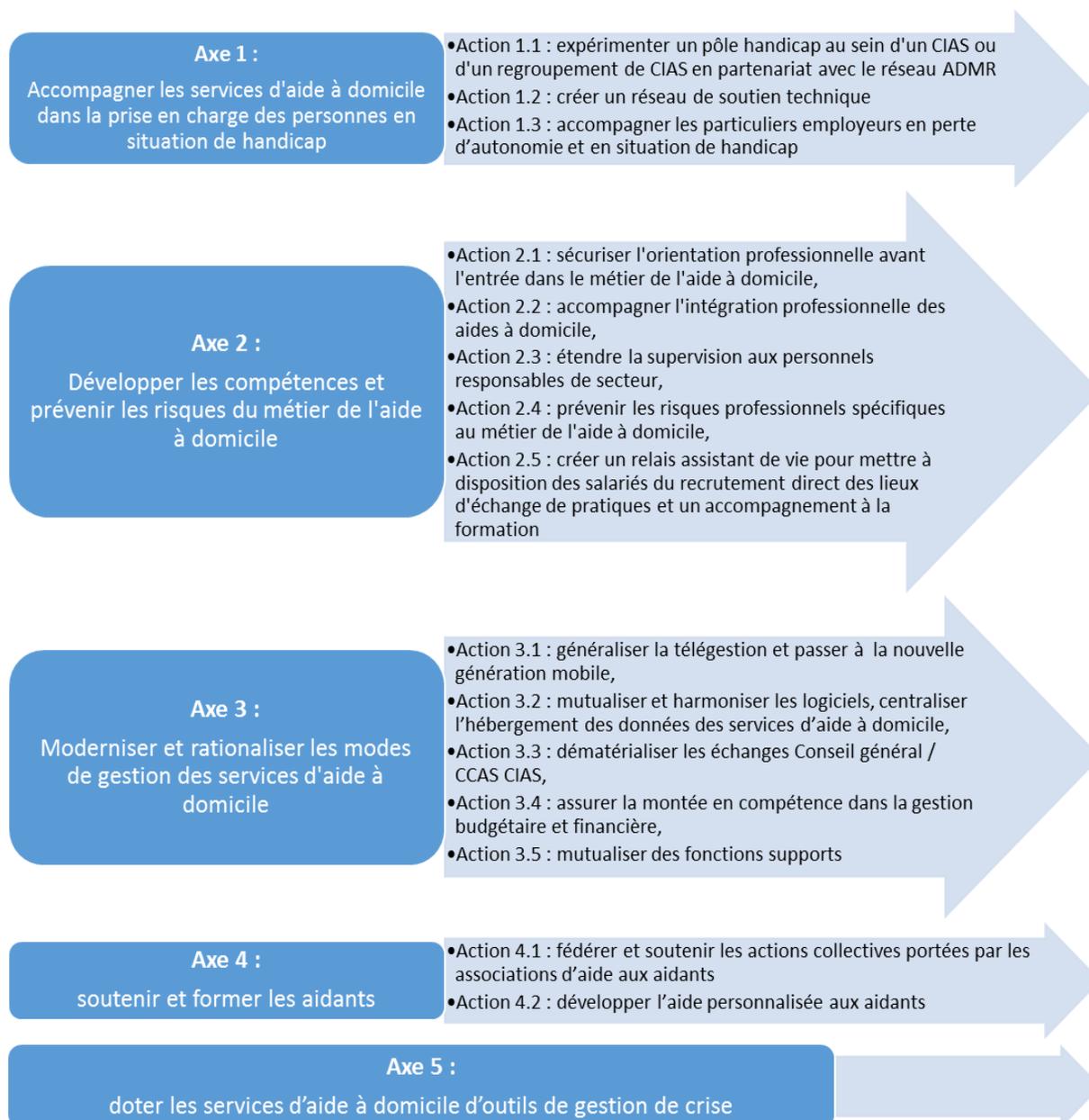
Cette journée de travail a permis l'élaboration d'un bilan prospectif de la 3ème convention et la définition des axes de la 4ème convention. En juin 2014, ont été notifiés à la CNSA:

- le bilan de l'année 2013
- le bilan global et final de la 3ème convention sur les 4 années d'application.

Ces documents, qui comprennent une partie financière et une partie analytique, ont permis le solde du versement de la subvention de la CNSA fin 2014 qui a participé au total à hauteur de 1 907 424 €.

La CNSA a souligné la qualité du travail réalisé.

Fin 2014, la rédaction du projet de 4ème convention était en voie de finalisation avant soumission du document à la CNSA fin janvier 2015. Les axes retenus et travaillés par les différents opérateurs sont les suivants:



Comité de suivi de la qualité du service rendu en 2014: bilan et perspectives

Les 3^{èmes} journées des comités de suivi de la qualité du service rendu se sont déroulées en 2014 sur le thème du soutien administratif. Il a été constaté de façon quasi unanime que le personnel des services d'aide à domicile est amené à effectuer de l'aide administrative auprès du public âgé. Ce temps d'échange a aussi permis de faire mieux connaître les compétences et les limites des différents acteurs qui assurent aux travers de leur pratique de l'aide administrative. Une documentation reprenant les rôles respectifs des services d'aide à domicile, des services sociaux du Conseil général, du service assistance administrative du CDG et de l'UDAF a été fournie aux participants.

Thème 2015 :

Les situations à risque aidées à domicile et la procédure pratique de saisine des autorités judiciaires dans le cadre d'une demande de mesure de protection ou d'un signalement

A titre d'expérience pilote, le service assistance administrative reposant sur le financement majoritaire de CCAS/CIAS sur le territoire du Nord-Ouest des Landes a été présenté sur l'ensemble du département.

Egalement en 2014, à la demande des SAAD, une psychologue du service IM'Age du Conseil général a assuré par le biais de groupes de travail une sensibilisation du personnel à la fonction de garde de jour, thème abordé lors des comités de 2013 (Voir Bulletin n°3 – Mars 2013).

Fonds de restructuration de l'aide à domicile : les aides obtenues pour les services landais

Le Fonds de restructuration de l'Aide à domicile mis en place depuis 2012 a été reconduit en 2014 pour un montant de 30 millions d'euros (50 millions en 2012 et 2013).

Si le fonds est géré par l'ARS, les services des Conseil généraux et de l'Etat assurent l'instruction des dossiers des services d'aide à domicile selon qu'ils sont autorisés ou seulement agréés.

Les subventions sont versées directement au service (sur un seul exercice en 2014) en contrepartie d'un contrat de retour à l'équilibre négocié.

L'Aquitaine a été destinataire d'une enveloppe de 1 969 158 € en 2014. Cinq services d'aide à domicile landais en ont été bénéficiaires: CIAS du Pays Grenadois, CIAS du Born, CIAS de Pouillon, CIAS du Grand Dax, CIAS du Pays Morcenais, CIAS Landes d'Amagnac, représentant une aide totale de 401 152 € pour les Landes. Le Centre de Gestion a assuré un accompagnement technique des services candidats.

Au total sur les 3 années, 1 059 525 € auront été versés aux services d'aides à domicile landais dans le cadre de ce fonds de restructuration.

Création du CIAS des Grands Lacs au 1^{er} janvier 2015

La Communauté des Communes des Grands Lacs a créé par délibération du 30 octobre 2014, le CIAS des Grands Lacs en lui confiant la mise en œuvre de l'action sociale pour les services prestataires et mandataires d'aide à domicile. Elle réalise ainsi la fusion des 2 SAAD gérés par le CCAS de Biscarrosse et le CIAS du Born.