

COMMISSION PERMANENTE

REUNION DU 8 MARS 2023

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**AVISU DI A CULLETTIVITÀ DI CORSICA IN QUANTU À U
PIANU DI RINFORZU È DI RIMPATTERA DI L'UFFERTA
MEDICUSUCIALE À PRÒ DI L'ANZIANI 2022-2028,
STABILITU DA L'AGENZA REGIONALE DI A SALUTE**

**AVIS DE LA COLLECTIVITÉ DE CORSE SUR LE PLAN DE
RENFORCEMENT ET DE RATTRAPAGE DE L'OFFRE
MÉDICO-SOCIALE EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES
2022-2028 MIS EN PLACE PAR L'AGENCE RÉGIONALE DE
SANTÉ**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission de l'Education, de la Culture, de la Cohésion Sociale
et des Enjeux Sociétaux

Commission des Finances et de la Fiscalité

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Préambule

L'Agence Régionale de Santé (ARS) de Corse a saisi le 8 septembre 2022 la Collectivité de Corse afin qu'elle rende un avis sur le plan de renforcement et de rattrapage de l'offre médico-sociale en faveur des personnes âgées dépendantes pour la période 2022-2028.

En raison du partage des compétences dans ce secteur, la Collectivité de Corse est appelée à émettre un avis sur ce document stratégique et programmatique de l'ARS au regard de ses compétences élargies en matière d'accompagnement des personnes âgées et de politique du bien vieillir / invecchjà bè.

La stratégie politique de la Collectivité de Corse dans ce domaine d'intervention est déclinée de manière pluriannuelle à travers le schéma directeur de l'autonomie 2022-2026.

C'est ainsi à l'aune de son schéma directeur, de ses orientations stratégiques, mais aussi de l'état des lieux de l'offre et des besoins, et des spécificités territoriales que la Collectivité de Corse a examiné le plan de renforcement et de rattrapage de l'offre à destination des personnes âgées, proposé par l'ARS sur la période 2022-2028.

I. Présentation du plan de renforcement et de rattrapage de l'offre médico-sociale en faveur des personnes âgées dépendantes 2022-2028

Ce plan de renforcement et de rattrapage de l'offre médico-sociale en faveur des personnes âgées de Corse est issu d'une circulaire ministérielle du 19 novembre 2021, dont l'objet est de donner des moyens financiers spécifiques à la Corse et aux régions d'Outre-mer afin de compenser le retard pris, depuis des années, sur le développement de l'offre médico-sociale, dans le champ du vieillissement.

Dans ce cadre, le ministère de la Santé attend de l'ARS de Corse qu'elle élabore une stratégie de développement de l'offre, en lien avec la Collectivité de Corse, notamment au regard des compétences exercées conjointement dans ce domaine, en identifiant les actions et les mesures nouvelles les plus pertinentes au regard des besoins du territoire.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du plan de rattrapage de l'offre en faveur des personnes âgées en Corse, le gouvernement a mobilisé une enveloppe de 11 315 908 € sur la période 2022-2028.

Ces fonds, qui constituent des mesures nouvelles, seront gérées par l'ARS de Corse, à travers le circuit de l'assurance maladie.

Il est par ailleurs à noter que le plan élaboré par l'ARS (*cf. annexe 1 du présent rapport*) rassemble l'ensemble des actions qui visent à renforcer l'offre en faveur des personnes âgées dépendantes, au-delà des seules actions qui seront financées avec les 11 315 908 € issus du plan de rattrapage. En mobilisant l'ensemble des sources de financement relevance de la compétence assurance maladie, les mesures intégrées au plan de renforcement et de rattrapage atteignent ainsi 18 272 480 € (*cf. détail page 8 de plan de renforcement et de rattrapage*).

Dans le cadre de son schéma de l'autonomie 2022-2026, la Collectivité de Corse a retenu les cinq orientations stratégiques suivantes :

- « Invechjà bè in casa soia » donner la possibilité à chacun de bien vieillir chez soi
- Impulser et accompagner la structuration d'une offre intermédiaire inclusive
- Transformer l'offre médico-sociale existante, l'adapter à l'évolution des attentes et la rendre accessible
- Fonder un nouveau pacte social autour de la citoyenneté pour une société Corse plus inclusive
- Renforcer l'ancrage territorial des politiques de l'autonomie et améliorer leur gouvernance.

Au global, plus de 52 M€ de mesures nouvelles seront mobilisés par la Collectivité de Corse au titre de la mise en œuvre du schéma de l'autonomie, dont 15 M€ pour le plan de soutien à l'investissement (PSI) des établissements et services médico-sociaux.

Le plan de renforcement et de rattrapage de l'offre en faveur des personnes âgées de l'ARS de Corse est structuré autour de trois axes stratégiques :

- Axe 1 : renforcer l'offre en EHPAD
- Axe 2 : renforcer l'offre de répit
- Axe 3 : renforcer le maintien à domicile

Les trois axes stratégiques du plan sont déclinés en vingt-cinq actions différentes. Le plan proposé par l'ARS détaille chacune de ces actions, avec présentation des objectifs recherchés, des modalités de mises en œuvre et des financements consacrés.

➤ **Le premier axe qui vise à renforcer l'offre en EHPAD prévoit parmi ses principales mesures :**

- Des extensions non importantes (ENI) de capacité pour les EHPAD existants
L'augmentation de la capacité des EHPAD existant, pour un total de 35 places

Ces extensions ne pourront être accordées qu'aux EHPAD dont les taux d'occupation dépassent les 95 % de taux d'occupation.

Au-delà des financements relevant de l'assurance maladie qui couvriront la section « soins », cette mesure aura un impact financier pour la Collectivité de

Corse « section hébergement » et « section dépendance ». Sur le principe, la Collectivité de Corse accepte des extensions de capacité non importantes pour les EHPAD qui connaissent des listes d'attente, dès lors que cela répond à un besoin du micro-territoire, en privilégiant les structures de petite taille.

Un examen des dossiers sera effectué au cas par cas par les services de la Collectivité de Corse, en lien étroit avec l'ARS, avant délivrance d'autorisations. La disponibilité de crédits sur le budget de la Collectivité de Corse sera également un critère préalable à toute autorisation.

Il est à noter que face au très fort phénomène de vieillissement de la population et à l'évolution des pathologies des personnes âgées dépendantes (notamment au regard de la prévalence des maladies neurodégénératives), le besoin de lits d'EHPAD risque de se faire plus grand au cours des années à venir. L'enjeu pour les EHPAD sera également, au-delà du capacitaire, d'être en capacité de proposer une prise en charge davantage médicalisée et spécialisée.

- La constitution d'unités de vie sécurisées en faveur des personnes souffrant de maladies neuro-dégénératives (MND)

Il s'agit là d'une action structurante qui ciblera tous les EHPAD. Chacun d'eux devra mettre en place une unité de vie sécurisée (UVS) afin de pouvoir proposer une prise en charge adaptée aux résidents qui présentent des troubles cognitifs. Cette mesure est en pleine cohérence avec les orientations stratégiques de la Collectivité de Corse qui visent notamment à spécialiser les EHPAD sur les prises en charge les plus médicalisées et spécialisées, lorsque le maintien à domicile n'est plus possible. Il est par ailleurs à souligner que l'ARS propose d'assurer ce financement en intégralité sur des fonds assurance maladie, sans co-financement de la Collectivité de Corse. Cette mesure mobilisera pour les vingt-six EHPAD de Corse la somme de 5 630 000 €.

- Le renforcement de l'offre de Pôles de Soins Adaptés (PASA)

Cette mesure va dans le même sens que l'action précédente et vise à créer un PASA au sein de huit EHPAD. Les PASA étant des espaces aménagés au sein des EHPAD dédiés à l'accueil des résidents atteints de la maladie d'Alzheimer ou de maladies neuro-dégénératives qui constituent un environnement confortable pour les résidents, afin de favoriser une dynamique collective et un accompagnement renforcé par du personnel spécialisé, dont un psychologue. Il est à noter que sur cette action également, l'ARS a intégré la contrainte budgétaire de la Collectivité de Corse et propose de financer l'intégralité des postes de psychologues, sans solliciter de co-financement de la part de la Collectivité. Dans l'hypothèse où la création des huit PASA engendrera un surcoût sur les sections relevant de la Collectivité de Corse, un financement à travers la dotation dépendance sera privilégié.

- La création d'unités dédiées aux personnes handicapées vieillissantes (PHV) en EHPAD

Afin de répondre à l'enjeu de prise en charge des personnes handicapées vieillissantes, pour lesquelles, il y a aujourd'hui une quasi-absence d'offre, quatre unités dédiées aux PHV seront créées en EHPAD. Ces quatre unités seraient implantées sur les territoires suivants ; Extrême sud / Alata Rocca, Pays Ajaccien, Pays Bastiais, Plaine Orientale. Au total, ces unités nécessiteraient la création de 34 places (dans le cadre d'extension de petites importance). Bien que pertinente et opportune, cette mesure nécessite la mobilisation de financement par la Collectivité de Corse, de l'ordre de 30 000 € par an et par place. Aussi, pour la création de 34 places, cela représenterait un coût total pour la Collectivité de Corse de 1 020 000 € par an. Compte tenu de l'importance du coût de cette mesure pour la Collectivité de Corse, et sans compensation financière, le déploiement des 34 places ne pourra s'effectuer que progressivement, en fonction des disponibilités budgétaires de la Collectivité de Corse. Afin de faciliter le déploiement de cette mesure, il apparaît opportun de solliciter un financement dérogatoire de l'ARS qui viendrait en diminution de la charge nette pour la Collectivité de Corse.

- Le renforcement du temps médical et de la présence des infirmiers de nuit en EHPAD

- La création de quatre nouveaux EHPAD de petite capacité en milieu rural

Le plan de renforcement et de rattrapage s'appuie sur les perspectives démographiques qui nous conduisent à une très forte augmentation du nombre personnes âgées dépendantes dans les années à venir. Afin de faire face à ce choc démographique, sur un horizon qui n'est pas le court terme, l'ARS propose la création quatre EHPAD de petite capacité (24 places) en milieu rural. Ces EHPAD seraient nécessairement adossés juridiquement à un EHPAD existant. L'ARS n'envisage pas la création de ces quatre « petites unités de vie médicalisées » lors de la première phase de mise en œuvre du plan et subordonne la mesure à la réalisation d'une évaluation plus affinée des besoins sur les territoires ruraux.

La Collectivité de Corse n'a pas inscrit la création de nouveaux EHPAD dans son schéma de l'autonomie, lequel couvre la période 2022-2026. Dans le cadre d'une projection à plus moyen terme, compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes âgées (chiffres) et de l'évolution des profils et des besoins de médicalisation qui peuvent, dans certains cas, rendre le maintien à domicile très complexe voire impossible ou risqué notamment en cas de maladies neuro-dégénératives, la perspective de création d'une offre nouvelle mérite toutefois d'être étudiée. Cette perspective est à étudier, tout en ayant en prérequis de réfléchir à un modèle de petite unité de vie médicalisée, de petite taille (moins de 25 lits), implantée en milieu rural, avec une ouverture des établissements sur l'extérieur. Les perspectives démographiques de l'INSEE font état d'une augmentation considérable du nombre de personnes âgées dépendantes à l'horizon 2030, ainsi la Corse compterait 21 000 seniors dépendants, soit 6 000 de plus.

Au-delà du coût important que cette mesure représenterait pour la Collectivité de Corse, la Collectivité de Corse souhaite que des études plus approfondies soient menées sur les besoins identifiés sur les territoires ruraux et sur le modèle d'EHPAD qui correspondrait aux spécificités territoriales, en s'appuyant notamment sur des exemples EHPAD installés sur nos territoires, de petite taille, qui ont un très bon niveau de satisfaction des usagers.

Bien entendu, en parallèle de la réalisation de ces études, la Collectivité de Corse tient à réaffirmer sa politique qui vise à donner les moyens à ceux qui le souhaitent de vivre à domicile.

La politique du domicile sera également renforcée, dans le cadre de la mise en place du schéma de l'autonomie.

➤ **Le deuxième axe du plan qui vise à renforcer l'offre de répit prévoit parmi ses principales mesures :**

- L'augmentation du nombre de places d'EHPAD en hébergement temporaire, à hauteur de + 31 places

L'hébergement temporaire en EHPAD présente des vertus considérables, à la fois thérapeutique pour le résident dans certains cas, mais surtout en matière de répit pour les aidants. Le taux d'occupation des places d'hébergement temporaire s'est amélioré depuis la crise COVID, mais sa consolidation reste à se confirmer sur la durée. Le frein majeur constaté à l'hébergement temporaire est celui de l'accessibilité financière. Les dispositifs spécifiques mis en place par l'assurance maladie et l'ARS ont permis de réduire le coût pour les familles et ainsi d'augmenter le taux d'occupation au cours des deux dernières années. Aussi, la Collectivité de Corse est favorable, sur le principe à la généralisation de l'hébergement temporaire au sein des différents EHPAD, mais reste prudente sur le phasage, à la fois au regard de la montée en charge progressive du dispositif et du coût induit pour la Collectivité de Corse.

- La création de places en accueil de jour, avec itinérance en milieu rural

L'accueil de jour pour les personnes âgées dépendantes est un mode de prise en charge particulièrement intéressant dans le cadre de la politique de maintien à domicile. Il permet un accueil en journée des personnes dépendantes, avec à la fois un intérêt thérapeutique pour les personnes accompagnées, et une solution de répit pour les aidants. Dans le cadre du précédent PRIAC (2020), la Collectivité de Corse et l'ARS ont validé conjointement la création de 36 places d'accueil de jour, sur les différents territoires, non couverts à ce stade. Un financement de la Collectivité de Corse, à hauteur de 9 000 € par place ayant été validé par l'Assemblée de Corse (délibération PRIAC 2020). La création de ces 36 places dont le principe a déjà été acté par l'Assemblée de Corse interviendra dans le cadre d'un appel à projet qui sera lancé au cours du 1^{er} trimestre 2023.

Le plan de renforcement de l'offre, prévoit d'ajouter à ces 36 places, 27 places supplémentaires (soit un total de 63 places) réparties sur les 5 territoires suivants : Pays Bastiais / Pays Ajaccien et Ouest Corse / Balagne-Centre Corse / Plaine Orientale - Castagniccia / Extrême-sud - Alata Rocca - Valincu.

La Collectivité de Corse réaffirme son intérêt pour le développement de l'offre d'accueil de jour qu'elle autorise et finance conjointement avec l'ARS. Le lancement d'un appel à projets est prévu au cours du 1^{er} trimestre 2023. La Collectivité est favorable à une montée en charge progressive du dispositif, en portant la première phase de déploiement jusqu'à 45 places (soit 405 000 € par an pour la CdC), avec une mise en place d'une offre itinérante en milieu rural.

➤ **Le troisième axe du plan qui vise à améliorer le soutien à domicile prévoit parmi ses principales mesures :**

- Création de deux équipes mobiles spécialisées en géronto-psychiatrie

Les missions de ces équipes seraient d'intervenir au domicile des personnes âgées souffrant de troubles psychiatriques modérés. Chaque équipe pourrait suivre entre 30 à 40 usagers. Il s'agit là d'une offre complémentaire à celle qui existe et qui permettrait d'étoffer encore le dispositif global de soutien à domicile voulu par la Collectivité de Corse et l'ARS.

- La généralisation des SPASAD (Services polyvalents d'aide et de soins à domicile)

- La poursuite par l'ARS du déploiement de l'offre de SSIAD renforcé

II. Avis de la Collectivité de Corse sur le plan de renforcement et de rattrapage de l'offre médico-sociale en faveur des personnes âgées 2022-2028

La Collectivité de Corse accueille très favorablement la mise en place d'un plan de renforcement et de rattrapage de l'offre en faveur des personnes âgées ainsi que la mobilisation d'une enveloppe nouvelle de 11 315 908 €, d'autant que l'insuffisance des financements mobilisés par l'assurance maladie dans ce domaine avait été relevée par l'Assemblée de Corse lors de l'examen du PRIAC 2019 (délibération n° 19/237 AC).

Le plan exceptionnel de rattrapage mis en place par l'ARS, financé via des fonds de l'assurance maladie, constitue toutefois une forme de reconnaissance d'un manque de moyen structurel dont souffre la Corse en matière d'offre médico-sociale, d'autant que la Corse est le territoire le plus vieillissant.

Pour rappel, il y a actuellement environ 29 % de personnes âgées de plus de 60 ans actuellement soit 94 000 personnes et ce chiffre atteindrait 128 000 à l'horizon 2030 selon des projections de l'INSEE (soit + 38 %).

Ce manque de moyens ne s'entend pas uniquement en termes de capacité, et de nombre de places ou lits autorisés, mais aussi en termes de qualité d'accompagnement, de spécialisation des offres existantes, de plus grande médicalisation, de transformation de l'offre, de création d'une offre de répit...

Il est par ailleurs à regretter que le plan de renforcement de l'offre voulu par le ministère de la Santé n'ait pas été accompagné, au-delà des financements attribués à l'ARS, de recettes nouvelles et fléchées pour la Collectivité de Corse.

En effet, au regard des compétences exercées conjointement par l'ARS et la Collectivité de Corse, notamment pour le financement des EHPAD, les actions nouvelles qui seront mises en place par l'ARS engendreront une participation financière pour la Collectivité de Corse, qui ne sera pas compensée par une recette, contrairement aux 11 315 908 € alloués à l'ARS.

Cet élément, essentiel, pourrait venir ralentir la mise en œuvre de certaines actions.

Il s'agit là d'un point de vigilance majeur, malgré plusieurs dérogations financières proposées par l'ARS afin de réduire la charge financière de la Collectivité.

S'agissant des actions prévues au sein du plan, celles-ci s'inscrivent globalement en cohérence avec les orientations stratégiques de la Collectivité de Corse, afin de permettre notamment une plus grande spécialisation et médicalisation des EHPAD, renforcer l'offre de répit en garantissant le maillage du territoire et renforçant les SSIAD (services de soins infirmiers à domicile).

S'agissant du projet de création de quatre « petites unités de vie médicalisées », de type EHPAD de 24 places, en milieu rural, la Collectivité de Corse, comme indiqué supra, souhaite dans un premier temps qu'une étude approfondie sur les besoins des micro-territoires ruraux soit effectuée avant de rendre un avis d'opportunité.

Aussi, en synthèse, **à l'exception de la mesure visant à la création de quatre petites unités de vie médicalisées** pour laquelle une étude approfondie est demandée, la Collectivité de Corse émet **un avis favorable en opportunité** sur le plan de renforcement et de rattrapage de l'offre médico-sociale en faveur des personnes âgées tout en mettant en exergue la **nécessité pour le gouvernement de venir compléter ce plan de rattrapage de l'offre avec une enveloppe budgétaire à destination de la Collectivité de Corse, afin de permettre le financement de l'ensemble des actions prévues au plan de rattrapage.**

Toutefois, le Conseil exécutif de Corse **réaffirme que la question du transfert de compétences et de moyens dans le champ de la santé et du médico-social a vocation à être discutée dans le cadre du processus de dialogue engagé avec le Gouvernement.**

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.