



N° d'ARRIVÉE : 605	
11 JUIL. 2008	
C.R.C.	GREFFE

Le Conseiller général du Canton de Belfort
Ouest

Monsieur Louis Vallernaud
Président
Chambre régionale des Comptes de Franche-Comté
5 rue du Général Sarrail – BP 143
25014 BESANCON

Belfort, le 09 JUIL. 2008

Monsieur le Président,

Vous m'avez fait parvenir par courrier en date du 18 juin dernier les observations définitives de la Chambre régionale des comptes concernant l'enquête sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes dans le TB pour les exercices 1999 à 2007.

Je vous en remercie.

Conformément aux articles L241-11 et R241-16 du code des Juridictions financières, vous trouverez ci-joint ma réponse à ces observations.

Je vous saurais gré de la joindre au rapport d'observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Christian Proust
Conseiller général du
Territoire de Belfort

Réponse au rapport d'observations définitives formulé par la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté, relatif à la prise en charge des personnes âgées dépendantes pendant les années 1999 et suivantes.

**de Christian Proust
Président du Conseil général du Territoire de Belfort jusqu'en 2004**

Introduction :

Aucun des faits et des éléments chiffrés contenus dans le rapport ne peut être mis en cause. Par contre, l'analyse des faits et leurs mises en perspective traduit une vision profondément conservatrice, des politiques sociales, des rapports entre les Collectivités locales et Etat, du management des politiques publiques et du contrôle par les citoyens de l'action des élus.

La conception du droit n'est jamais celle d'un droit positif assurant aux citoyens une dynamique de progrès, mais celle d'un droit constamment restrictif protégeant d'abord les finances publiques.

La vision de la décentralisation reste, très largement, imprégnée de l'esprit de l'ancienne tutelle de l'Etat sur les Collectivités locales, exonérant l'Etat de toutes obligations de loyauté et de cohérence vis-à-vis des Collectivités locales.

La spécificité du travail social et la nécessité, pour le respect de la dignité des personnes âgées prises en charge, d'une prise en compte de la singularité de chaque situation sont totalement ignorées.

J'aborderai pour expliciter mon analyse :

- La gestion de l'urgence (pages 23 et 24 du rapport)
- La prise en charge du ticket modérateur (pages 19 et 20)
- La non pénalisation du recours au gré à gré (pages 29 et 30)
- Le schéma gérontologique départemental (pages 7, 8, 9 et 41)
- Le financement de l'Etat (pages 37, 38, 39)
- Le travail social (pages 16 et 18)

Me situant sur le terrain politique et par souci de clarté mes réponses seront les plus concises possibles. Je souhaite que ce style ne soit pas pris pour une marque d'irrespect vis-à-vis des magistrats de la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté dont, bien entendu, je ne mets en cause ni la compétence ni l'indépendance.

1. Sur l'urgence :

La chambre rappelle que : "Parmi les mesures "d'économies" introduites par la loi du 31 mars 2003 figurait la suppression du paiement rétroactif de la prestation à compter de la date de dépôt du dossier complet" (p. 23).

La chambre déduit de la position du département qui a considéré que, compte tenu des difficultés sociales graves posées aux familles par la dépendance, de la brutalité et du caractère inattendu des accidents de santé qui peuvent conduire à cette situation de dépendance, de l'esprit de la loi qui fait de l'aide publique à ces situations un droit incontestable et qui a donc en séquence définit l'urgence du point de vue d'abord de l'usager, que dans ces conditions : "La pratique départementale diffère de celle prévue dans les textes..." (p. 23).

Or, les textes ne disent rien de l'urgence et de ses caractéristiques. Ils laissent au département le soin de les définir. Rien n'oblige les départements à partager l'interprétation, très polémique, que la chambre fait de la loi du 31 mars 2003. Rien ne les oblige à construire leur définition de l'urgence avec pour seul objectif celui de faire des économies au mépris même du droit des personnes âgées à être secourues.

La chambre ignore délibérément les stratégies d'évitement mises en place par certains départements pour retarder au maximum l'aide. L'absence d'informations sérieuses et efficaces donné aux intéressés, la réduction et l'éloignement des guichets d'entrée dans le dispositif, la mise en place de moyens réduits d'instructions des dossiers. Dans certains départements tous les moyens ont été bons pour, dans les faits, retarder la mise en œuvre d'un nouveau droit pour les personnes âgées dépendantes.

Le Territoire de Belfort a choisi, au contraire, de tout faire pour que l'accès aux droits soit le plus rapide et le plus général. C'est dans cet esprit qu'y compris le délai d'instruction n'est pas opposé à la reconnaissance du droit. Cela permet une mise en œuvre plus rapide des plans d'aide. Aucun élément, aucun fait, aucune étude n'autorise la chambre à soutenir que cette attitude conduit à une augmentation globale de la dépense publique. C'est une hypothèse qui a ses partisans, mais d'autres hypothèses sont possibles. Y compris celle qui consiste à faire le pari qu'une aide rapidement mise en place diminue la gravité de la dépendance et à un effet préventif favorable à l'état de santé des personnes âgées concernées et donc à la diminution de la dépense publique.

L'avis de la chambre aborde à l'occasion de cette question, comme si son interprétation relevait d'une interprétation évidente des textes, que le département devrait assumer, lui seul, le coût d'une attribution plus généreuse de l'allocation. Cet aspect sera traité dans le point 5.

2. Sur la prise en charge du ticket modérateur :

La chambre rappelle que pour tenter de limiter le coût de la prestation pour les finances publiques : "Le seuil des ressources mensuelles à partir duquel le bénéficiaire est soumis à participation et ainsi passer de 949 euros à 623 euros, tandis que le pourcentage maximal de participation augmentait de 80 à 90%" (p. 19).

La chambre étudie, ensuite, les effets financiers de la décision du Conseil général du Territoire de Belfort d'exonérer partiellement les usagers de l'augmentation du ticket modérateur. Elle chiffre à 1,14 millions d'euros, soit 10% de l'APA, le coût de cette mesure.

Il est très significatif qu'à aucun moment la chambre étudie la répercussion, pour les personnes âgées bénéficiaires de l'aide, de cette décision. Les magistrats semblent totalement ignorer les difficultés pour une personne âgée de vivre avec 623 euros de ressources mensuelles. En tout état de cause, la

différence de la participation moyenne des bénéficiaire du GIR 1 qui se situe à 88 euros dans le territoire et à 156 euros en France entière, aurait pu conduire la chambre à analyser l'impact réel de la décision départementale sur la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes dont le revenu est situé dans ces niveaux extrêmement bas.

3. Sur la non pénalisation du recours au gré à gré :

La chambre rappelle qu'afin de pénaliser le recours au gré à gré un décret du 11 mai 2007 prévoit que : "La participation du bénéficiaire de l'APA est majoré de 10% lorsque celui-ci fait appel à une tiers personne qu'il emploie directement et qui ne justifie pas d'une expérience acquise ou d'un niveau de qualification définis par arrêté" (p. 29). La chambre note, sans autre commentaire, que le département ne fait pas application de cette disposition. Mais elle ne fait aucun lien avec le constat qu'elle a fait dans la même partie de son rapport sur la politique menée en faveur du mode prestataire afin de favoriser la qualité des interventions.

Elle ignore se faisant le réalisme nécessaire à une mise en œuvre efficace des politiques locales. Plus la situation de dépendance s'aggrave, plus l'inquiétude des proches grandit et plus leur mobilisation autour de la personne âgée dépendante vient compléter l'action des pouvoirs publics. Analyser la rémunération de proche ou de parent comme étant contradictoire avec une exigence d'une plus grande qualification du personnel devant intervenir, c'est ignorer totalement la dimension humaine fondamentale de ces périodes de fin de vie. "Pénaliser" le recours au gré à gré c'est, en fait, pénaliser les aidants. En même temps qu'inhumaine c'est une politique dont l'intérêt économique et financier est peu évident compte tenu de l'importance pour la puissance publique du maintien d'un lien fort à l'intérieur des cellules familiales qui doivent faire face aux situations de grande dépendance.

4. Sur le schéma gérontologique départemental :

"La chambre estime regrettable que le département se soit doté très tardivement d'un schéma gérontologique (p. 9)". Pourtant, en conclusion de son rapport, elle "souligne le caractère assez exemplaire des conventions tripartites dans le Territoire de Belfort. Il est rare, en effet, que les conventions aient été signées et renouvelées dans les délais légaux. Les dispositions relatives à la qualité prévue dans ces conventions (seuil minimum) étaient originales et leur mise en œuvre a été contrôlée et suivie" (p. 41).

Il est intéressant de noter que les remarques sur l'absence de schéma gérontologique figurent au début du rapport dans les pages 7, 8 et 9 sans aucun lien avec l'étude des relations du département avec les établissements d'hébergement qui figure en fin de rapport aux pages 40 et 41.

Il est encore plus significatif qu'à aucun moment la chambre ne fasse mention du caractère totalement formel de la plupart des schémas gérontologiques qui ont conduit les départements à autoriser des milliers de lits en établissement qui n'ont jamais été réalisés. A cet égard, la remarque de la chambre sur la difficulté qu'aurait entraîné, quant à la lisibilité de la politique départementale, l'absence de schéma est plus que contestable. L'absence de schéma est de loin préférable à des schémas "bidons".

La chambre ignore, par ailleurs, une orientation politique fondamentale arrêtée par le Conseil général du Territoire de Belfort dans ce domaine qui était de donner une priorité absolue au maintien à domicile des personnes âgées. L'analyse des besoins en matière d'hébergement, dont la chambre considère qu'elle est restée parcellaire, ne peut être séparée de la définition des politiques dont la responsabilité relève des élus.

5. Sur le financement de l'Etat :

Alors que les éléments apportés par les services du Conseil général sur la profonde iniquité des financements de l'Etat aux dépenses d'APA, sont particulièrement clairs et irréfutables, la chambre préfère embrouiller la question pour rester dans une prudente expectative quant à la complexité de toutes ces questions financières. Elle se satisfait d'un : "Il est vrai que la loi du 30 juin 2004 et le décret du 22 décembre 2004 n'ont introduit le critère de dépenses réelles que pour une quotité de 20% le nombre de personnes âgées de + de 75 ans intervenant à hauteur de 50%" (p. 39). Effrayée par l'impertinence d'une telle remarque, la chambre tente d'en atténuer la portée par un renvoi à une note de 8 lignes totalement illisibles pour le non-initié. Il semble que l'obligation de lisibilité ne s'applique pas à tous les acteurs des politiques publiques.

En tout état de cause, les financements de l'Etat sont construits pour ne pas encourager les départements à mettre en œuvre une politique active de lutte contre la dépendance. La lutte contre le déficit des budgets publics est, à l'évidence, privilégiée dans l'analyse de la chambre.

C'est cette attitude qui explique le point de vue de la chambre régional des comptes sur la prise en compte exclusive par le département des dépenses facultatives qu'il a volontairement consenti. Dans une relation d'égalité entre l'Etat et les Conseils généraux, il ne serait pas absurde de considérer que l'Etat ayant imposé une politique au département, sans compensations financières intégrales, les départements puissent attendre de l'Etat un financement lorsqu'ils ont décidé de compléter le dispositif voulu par l'Etat, il n'y a pas d'un côté le nécessaire et de l'autre côté le superflu. Les dispositions générales que la loi met en place peuvent omettre de couvrir des besoins mieux analysés localement. Il est regrettable que la chambre reste sur une vision très centralisatrice des rapports entre l'Etat et les Collectivités locales.

6. Sur le travail social :

La chambre regrette une implication trop réduite des médecins dans la mise en œuvre de l'APA. Elle appuie son argumentation sur l'article R232-7 du code de l'action sociale qui prévoit que : "La demande d'APA est instruite par une équipe qui comprend au moins un médecin et un travailleur social" (p. 19). Elle conclue ainsi son analyse : "Elle estime que le département a tendance à sous estimer l'importance de l'expertise médicale dans le processus d'évaluation de la dépendance, alors que celle-ci est indispensable à une application rigoureuse de la grille AGIR" (p. 19). "Application" – "rigoureuse" – "homogène" – "de la grille voilà bien résumé l'état d'esprit de la chambre. Il est totalement contraire à l'intérêt des familles et des personnes âgées qui peuvent compter sur les qualités professionnelles des conseillères en gérontologie dont l'expérience et la formation a permis une mise en œuvre exemplaire de l'APA dans le Territoire de Belfort.

La grande dépendance est d'abord un défi quant à la capacité des politiques publiques à gérer des situations d'une grande complexité humaine. Aucune grille ne peut garantir la qualité de la décision. L'homogénéité de ces décisions n'est, en aucune façon, une garantie pour les familles d'une juste et équitable prise en considération de leurs problèmes. Rien ne peut remplacer la responsabilité individuelle prise par un travailleur social dans l'étude d'une situation toujours singulière. C'est cette intervention qui garantit la reconnaissance des droits et la mise en œuvre dynamique d'un plan de soins adapté à chaque situation en maintenant avec la famille la relation la plus positive possible.