

Information sur l'avenir des logements-foyers du Centre Communal d'Action Sociale de Besançon

M. l'Adjoint GIRARD, Rapporteur :

I - Ce que sont les logements-foyers du CCAS de Besançon

➤ 6 établissements dans 6 quartiers de Besançon (Planoise, Montrapon, Saint-Claude, Orchamps, Clairs-Soleils et Centre-Ville) de chacun 70 à 88 appartements (sauf l'établissement Henri HUOT à Saint-Claude : 38), représentant une capacité totale de 443 appartements.

➤ Construits entre 1964 (Henri HUOT) et 1977 (LE MARULAZ), ils sont propriétés de l'Office Public Municipal d'HLM sauf l'établissement Henri HUOT racheté fin 1997. Le CCAS agit en qualité de «propriétaire subrogé».

➤ Réhabilités (clos et couvert) pour certains d'entre eux (Clairs-Soleils en 1987, Henri HUOT en 1990, Les Cèdres en 1991, Les Lilas cette année), complétés par une réhabilitation interne (salle de bains avec siphon au sol) pour l'établissement Henri HUOT.

➤ Groupement de logements autonomes et de parties communes, ils proposent des services collectifs (surveillance, sécurité des accès, soins courants) et des services facultatifs tels que restauration et blanchisserie.

➤ Conçus pour offrir à des personnes retraitées valides un lieu de vie aux normes de confort à un prix peu élevé.

➤ Agréés au titre de l'Aide Sociale, ils fonctionnent avec un prix de journée commun (108 F en 1999 pour un appartement F1 bis soit une redevance mensuelle de 3 240 F pour un mois de 30 jours).

➤ Institutions sociales au sens de la Loi n° 75-535 du 30 juin 1975, leurs création, extension et fonctionnement sont réglementés et leur prix de journée arrêté par M. le Président du Conseil Général en ce qui concerne le budget «hébergement» et par M. le Préfet en ce qui concerne le budget «soins».

➤ Des établissements confrontés à un vieillissement progressif des résidents et à l'augmentation de l'âge des demandeurs et des entrants ; l'étude a livré les données suivantes, qui ont peu varié depuis :

* moyenne d'âge des présents : 82 ans (90 % ont plus de 70 ans)

* moyenne d'âge des demandeurs : 83 ans

* moyenne d'âge des entrants : 78 ans

* 55 % des résidents qui ont quitté les logements-foyers en 1997 avaient 85 ans ou plus, c'était déjà l'âge minimum de 47 % des entrants.

➤ Un vieillissement qui s'accompagne d'une demande plus forte des soins : aujourd'hui plus de 45 % font l'objet de soins légers.

➤ Des listes d'attente variables suivant les établissements mais toujours en baisse :

* réelle mais limitée dans 2 établissements situés dans des quartiers à population âgée : Saint-Claude et Orchamps,

* quasi nulle dans 3 autres établissements mais chaque partant arrive à être remplacé plus ou moins rapidement,

* vacances importantes (de 25 à 30 appartements) à Clairs-Soleils.

➤ Un taux d'occupation moyen égal à 92,32 % en 1998 (plus de 98 % dans 5 des établissements, mais 65,32 % seulement aux Clairs-Soleils),

Des durées de séjours qui raccourcissent et un taux de renouvellement important : 86 sortants en 1996, 80 en 1997 et 64 en 1998.

II - Les raisons, les finalités et les modalités de l'étude sur l'avenir de logements-foyers

Au coeur des problématiques sociales liées au vieillissement, la prise en charge de la dépendance est une question centrale, notamment du fait de ses implications financières, à tel point que la loi du 24 janvier 1997 est venue fixer les grands principes d'une réforme de la tarification des Etablissements d'Hébergement pour les Personnes Agées Dépendantes (EHPAD).

Le CCAS n'a pas attendu ces modifications législatives et réglementaires en cours pour s'interroger sur l'avenir des logements-foyers qu'il gère.

En effet la mission originelle des logements-foyers qui était d'offrir à des personnes âgées peu fortunées un logement à prix social et aux normes de confort et d'habitabilité (notamment eau chaude sur l'évier, WC et salle de bain dans le logement) ne suffit plus à remplir des établissements qui enregistrent la disparition des listes d'attente, voire l'apparition de vacances pérennes dans au moins un des établissements, vacances qui conduisent le CCAS à subventionner le budget annexe des logements-foyers pour éviter une trop forte hausse du prix de journée.

Le Conseil d'Administration du CCAS a décidé sur cette base en sa séance du 10 juin 1997 d'engager une étude dans le cadre d'une procédure de marché public.

Au terme de la procédure réglementaire, c'est le Cabinet BETURE Conseil, associé au Cabinet d'Architecture AEDIFICARE qui fut retenu par la Commission d'Appel d'Offres parmi 13 propositions en décembre 1997.

La démarche d'étude, contenue dans le cahier des charges, se voulait participative car elle associait le personnel des établissements, notamment au sein d'un groupe de suivi technique et partenarial et elle rassemblait les différents partenaires concernés (Office Municipal d'HLM, DDASS, DIVFS du Conseil Général, CRAM) au sein d'un groupe de pilotage stratégique dans lequel le Conseil d'Administration était représenté par le Vice-Président M. GIRARD et 3 administrateurs désignés en son sein, MM. DAME, MILLE et SANTI.

L'étude a été menée en deux phases : une phase diagnostic et une phase programmatique, basée sur les axes stratégiques retenus par le Conseil d'Administration du CCAS le 18 décembre 1998.

III - Les principaux apports de l'étude BETURE CONSEIL

1 - Le «logements-foyer» qui allie domicile individuel de substitution et services collectifs **est la formule d'hébergement collective la plus appréciée**, lorsque le maintien à domicile devient risqué mais que les personnes âgées conservent une autonomie suffisante pour assurer les actes essentiels de la vie quotidienne.

2 - Le logements-foyer est une alternative de proximité au maintien à domicile, soit qu'il permet d'éviter une rupture avec l'environnement familial soit qu'il permet un rapprochement du domicile des enfants : en conséquence plus de 80 % des résidents sont originaires du «Grand Besançon».

3 - Les logements-foyers du CCAS ont une vocation sociale forte, confirmée par le fait qu'ils accueillent 2/3 des personnes qui précédemment étaient locataires et des personnes aux revenus modestes (41 % à moins de 5 000 F).

4 - Dans un contexte de préférence du maintien à domicile, l'augmentation de la moyenne d'âge des résidents et des entrants est une tendance lourde pour les logements-foyers, compte-tenu du fait qu'elle implique une augmentation du risque de perte d'autonomie.

5 - Organisé sur un modèle unique et avec un prix unique, les logements-foyers ont en réalité un fonctionnement et des potentialités d'évolutions différentes. Le logement-foyer des Clairs-Soleils où une vacance pérenne est constituée, cumule plusieurs désavantages.

IV - Orientations et axes de développement pour l'avenir des logements-foyers du CCAS - Propositions

Le Conseil d'Administration, sur la base du diagnostic et du plan d'actions établis par le Cabinet BETURE Conseil et le Cabinet d'Architecture AEDIFICARE, et sur la base des axes stratégiques qu'il avait adoptés en décembre 1998 et de l'analyse critique de l'étude qu'il faut faire en regard, a fixé le 25 novembre 1999 les orientations et les axes de développement des logements-foyers.

A - Orientations des logements-foyers

I - Les logements-foyers, ce sont d'abord des logements sociaux

Le Logement-Foyer a une vocation sociale forte : il permet à des gens peu ou moyennement fortunés de vivre dans un habitat adapté et complété par des services correspondant à leurs besoins.

Par leur caractère affirmé de logements sociaux, les logements-foyers sont un élément important du dispositif de politique d'habitat social de la Ville de Besançon.

➤ Dès lors le maintien d'un niveau de redevance d'hébergement accessible aux revenus modestes et moyens est un enjeu : il est l'un des moyens de maintenir l'autonomie de décision des résidents, le recours à l'aide sociale devant rester limité aux plus nécessiteux d'entre eux. La limitation du niveau de la redevance d'hébergement doit en conséquence faire l'objet d'un engagement politique fort pouvant aller jusqu'au versement d'une subvention d'équilibre par dérogation au principe des établissements à prix de journée qui veut que les redevances des usagers équilibrent les dépenses.

➤ S'agissant de logements sociaux, le rôle de l'Office Public Municipal d'HLM, encore propriétaire à ce jour de 5 des 6 établissements doit être réaffirmé : il est souhaitable qu'en partenariat avec le CCAS il prenne sa part dans les travaux de réhabilitation, de mise en accessibilité et d'adaptation à la perte d'autonomie qui vont devoir être entrepris.

II - Les logements-foyers, ce sont ensuite des domiciles de substitution

Les logements-foyers ont vocation à s'adresser à des personnes qui ont conservé l'essentiel de leurs capacités physiques et psychiques pour assurer seuls ou avec une aide limitée dans le temps les actes essentiels de la vie quotidienne et à décider en adultes libres ce que sera leur vie. Ils pourront dans un logement de substitution satisfaire leur besoin de sécurité, rompre leur isolement, rester dans leur quartier ou vivre à proximité de leurs proches.

➤ Faire un tel choix c'est faire le pari que le vieillissement dont la conséquence principale est l'augmentation du nombre de personnes âgées et très âgées n'est pas synonyme, contrairement aux idées reçues, de dépendance généralisée. Pari raisonné et raisonnable car les statistiques montrent que l'augmentation régulière de l'espérance de vie, au rythme d'un an d'espérance de vie gagné toutes les 4 années, s'accroît moins vite que l'espérance de vie sans incapacité, surtout pour les femmes. Faire ce pari c'est donc réaffirmer que vieillesse ne rime pas avec maladie, encore moins avec dépendance, qu'on peut vivre vieux en bonne santé avec des capacités physiques et psychiques certes souvent réduites par rapport à ce qu'elles étaient 20, 40 ou 60 ans plus tôt mais indépendant et capable d'assumer la liberté de ses choix. C'est affirmer enfin qu'on peut mourir «en bonne santé». C'est faire le pari raisonné de la vie.

Le renforcement de la logique de domicile de substitution maintient le CCAS dans la vocation sociale qui est la sienne et lui évite d'entrer dans une logique sanitaire qui lui est étrangère.

III - Le logements-foyer : prendre soin avant de faire des soins

«L'essentiel n'est pas de faire vivre dans les conditions les meilleures au plan de l'hygiène et de la sécurité mais de laisser vivre le plus longtemps avec l'estime de soi, afin de donner un sens aux choses de la vie».

La médicalisation n'est pas à l'ordre du jour :

➤ Le renforcement de la logique du domicile de substitution, habitation principale d'un adulte vieillissant qui dispose des facultés pour assurer la liberté de ses choix s'articule autour d'un projet de vie alliant vie sociale et vie privée et non, comme trop souvent à l'hôpital ou dans les structures médicalisées, autour d'un rythme où la logique du soin technique conditionne et détermine le reste,

➤ La médicalisation n'aurait que difficilement l'agrément des services de l'État autorisant le financement des soins, ceux-ci considérant, ratios à l'appui, que l'agglomération de Besançon est correctement pourvue en lits pour personnes âgées dépendantes et qu'elle n'est de toute façon pas prioritaire par rapport aux arrondissements de Pontarlier et surtout de Montbéliard,

➤ La médicalisation nous conduirait à entrer dans la réforme de la tarification introduite par la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997, dont les décrets et arrêtés d'application, datés du 26 avril 1999 sont adaptés à la prise en charge des personnes pour lesquelles le maintien de la vie subordonne le reste : ils présentent donc un modèle «tout en un» dans lequel le libre choix de l'usager est sans objet. De même, la création de deux blocs tarifaires «dépendance domestique et sociale» d'une part et «soins techniques et de nursing» d'autre part en lieu et place de la section «soins» actuelle conduira à un renforcement de la charge financière pour le résident. Entrer dans la réforme de la tarification serait donc un obstacle supplémentaire dans le maintien d'une redevance limitée accessible aux revenus faibles et moyens.

➤ Toutefois, le CCAS aura-t-il le choix ? Non en l'état actuel des textes. Cependant l'existence d'un statut dérogatoire notamment pour les logements-foyers «qui accueillent peu de personnes dépendantes» est envisagé. De la mise en place d'un tel statut dérogatoire, dans le cadre d'une loi portant diverses mesures d'ordre social, dépendra en partie la possibilité pour le CCAS de développer son projet ou la nécessité d'adopter le modèle unique qu'impose la loi et ses textes d'application en l'état.

B - Axes de développement

Le CCAS doit s'engager dans une démarche qualité en matière d'habitabilité et d'accessibilité du logement et en matière de services rendus :

➤ Les résidents, comme les entrants, ont plus de 80 ans de moyenne d'âge et ont donc des limitations normales de leurs capacités liées à leur vieillissement. Les résidents demandent donc une meilleure réponse aux besoins qui ne passe pas forcément par des services supplémentaires mais peut passer par une meilleure qualité des services existants.

➤ L'amélioration de la qualité des prestations passe par la motivation et l'organisation des équipes, leur qualification et leur formation, ce qui doit se négocier avec ceux-ci.

➤ L'amélioration de la qualité peut passer par la diversification des services offerts : le développement de la logique du domicile de substitution permet, comme à domicile, de multiplier les intervenants spécialisés en cas de besoin et de ne pas faire reposer la réponse à ces besoins sur les seuls services de l'établissement. La démarche qualité devra donc avoir aussi pour but de déterminer quels sont les services de base indispensables pour tous, et financés par tous à travers le prix de journée et quelles sont les prestations facultatives, rendues ou non par l'établissement, et donc financées par l'usager uniquement en cas de besoin.

I - Mise en place d'une démarche qualité devant déboucher sur l'élaboration d'un projet de service

L'amélioration du service rendu passe par une démarche qualité. Celle-ci n'est pas envisageable sans une concertation et une négociation avec le personnel.

Un personnel formé régulièrement, dont la préoccupation centrale est le bien-être des résidents constitue l'objectif essentiel de la démarche à engager.

La méthode doit donc être :

* orientée vers la meilleure qualité du service apportée au résident en reconnaissant et en valorisant ce qui est déjà bien fait, en le diffusant dans tous les établissements et en révisant ce qui ne va pas ou plus du point de vue de la qualité attendue par l'utilisateur ;

* mobilisatrice pour les équipes : l'évolution doit se faire non pas globalement en fin de processus mais au rythme des propositions qui seront élaborées au sein des groupes de travail ;

* concrète, aux résultats tangibles, mesurables et évaluables.

4 groupes de travail seront mis en place durant le premier semestre 2000.

A terme un PROJET DE VIE commun à l'ensemble des structures, décliné en PROJETS D'ÉTABLISSEMENT individualisés par logements-foyer, finalisera l'ensemble des travaux de réflexion et de propositions.

II - Le processus de réhabilitation des établissements

L'amélioration de la qualité de la prestation logements-foyer passe par la mise aux normes d'habitabilité et d'accessibilité des logements et des parties communes.

En matière d'habitabilité, il convient de s'interroger sur la taille et le nombre de pièces des logements, les personnes âgées, même les moins fortunées, étant désormais habituées à disposer d'un logement avec plusieurs pièces en plus de la salle d'eau.

En matière d'accessibilité, c'est l'adaptation de la salle de bain, des WC et du coin cuisine qui doit être prioritairement envisagée. La mise aux normes handicapées, permettant les déplacements et les circulations en fauteuil roulant est souhaitable lorsqu'elle est possible techniquement.

L'étude BETURE CONSEIL a montré que la mise aux normes d'habitabilité et d'accessibilité des logements ne se fera pas sans un volume de travaux importants qui dépassent les 33 millions de francs et peut avoisiner les 40 millions suivant le scénario privilégié pour le logements-foyer des Clairs-Soleils.

La mise en oeuvre du processus de réhabilitation des établissements reviendra à l'équipe issue des élections municipales de 2001 et du Conseil d'Administration du CCAS qui sera désigné après cette échéance.

Aussi la période avant l'échéance municipale sera mise à profit pour :

* étudier la possibilité financière et l'intérêt que le CCAS aurait de devenir propriétaire d'un ou plusieurs des 5 établissements propriétés de l'Office d'HLM ;

* étudier avec l'Office Public Municipal d'HLM, propriétaire, ses possibilités à réaliser les travaux nécessaires en mobilisant les financements correspondants, leur coût étant bien entendu répercuté sur le loyer dû par le CCAS.

C - Vers une diversification des établissements

Le diagnostic établi par le Cabinet BETURE Conseil l'a montré, les six logements-foyers qui fonctionnent sur un modèle théorique unique sont divers dans leur fonctionnement, leur organisation, leurs potentialités.

➤ La diversification des services rendus et leur individualisation en fonction des besoins sont une condition de la qualité de service attendu par les usagers : actuellement le choix du demandeur se limite à l'acceptation d'un produit standardisé à prix unique, il convient d'y mettre fin.

➤ L'adoption du principe de diversification est aussi la condition sine qua non pour que les logements-foyers puissent s'ouvrir à d'autres formes de prise en charge dont le rapport que Mme Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, Députée du Doubs, vient de rendre au Premier Ministre fait une priorité : hébergement temporaire et accueil de jour notamment. A côté de la fonction de domicile de substitution de proximité, il est en effet d'autres missions sociales utiles que les établissements d'hébergement pour personnes âgées peuvent jouer :

* celle de structure relais entre hôpital et retour au domicile d'une part, entre hôpital et structure médicalisée d'autre part,

* celle de structure relais pour les familles et les conjoints qui gardent à domicile une personne âgée en perte d'autonomie physique ou psychique lourde et qui ont besoin pour une demi journée, une journée ou une semaine d'un relais qui les décharge momentanément de la prise en charge, leur donne le répit nécessaire pour se ressourcer, assurer démarches et approvisionnement, éviter le dépit.

Bien entendu, la mise en oeuvre de tels projets, à la fois complémentaires et indépendants du point de vue de leur gestion et de leur financement par rapport aux logements-foyers, ne peut être envisagée que si une concertation permet de vérifier, par delà l'utilité sociale, sa faisabilité et sa pérennité, notamment financière.

La différenciation des prix ne peut être éludée :

* elle est déjà effective puisque la tarification prévoit une différence selon le type de logement : type 1, type 1 bis ou logement dit «de couple» ;

* de plus le principe de différenciation des prix en fonction du type de prestation est un principe de base de fonctionnement de notre société, y compris en matière de logement ;

* ce peut être, par la création de tarifs attractifs à la baisse pour tenir compte des désavantages de certains établissements, notamment Clairs-Soleils, liés à leur implantation, à leur équipement, à la taille et à la configuration de leurs logements et aux services offerts, un moyen de relancer la fréquentation de certaines structures.

D - La situation spécifique du logements-foyer «Les Clairs-Soleils»

* parce que l'étude BETURE Conseil a montré qu'il n'existe pas de solution totalement satisfaisante du point de vue social et financier pour le logements-foyer des Clairs-Soleils,

* parce que la Ville de Besançon a entamé une réflexion sur la requalification globale du quartier des Clairs-Soleils, dont le logements-foyer, par sa situation géographique à l'entrée de celui-ci, est un élément important,

il convient d'attendre la fin de l'étude municipale afin de retenir l'option qui s'intégrera le mieux à la stratégie municipale pour le quartier.

«**M. GIRARD** : Je regrette que l'opposition municipale ne soit pas là parce que c'est quand même un dossier lourd qui va engager la Ville de Besançon sur plusieurs années.

M. LE MAIRE : L'ennui c'est qu'à force de le répéter, ils vont se sentir indispensables !

M. GIRARD : Mais ils vont peut-être revenir ! Je voudrais simplement ajouter que la première partie de l'étude s'est déroulée avec la participation de l'ensemble du personnel concerné. Je souhaite que nos réflexions à venir se fassent avec la même volonté participative.

M. PINARD : Je crois que c'est un rapport effectivement très important. Le problème du financement ne sera pas facile car il est sûr maintenant que nous n'obtiendrons pas un volet du contrat de plan pour cette affaire. Le contrat de plan, vous le savez, n'avait plus de volet social, il y en a un qui est réintroduit ; celui qui vient de se terminer n'avait comme partie sociale que les queues d'opération sur l'humanisation des hospices. Il y en aura donc un nouveau dans lequel il n'y a pour le Doubs qu'Avanne où le Département met 15 millions et l'Etat 15 millions. Vous savez que la politique du Département qui est en charge des personnes âgées était claire : s'il y a un contrat de plan on participe, s'il n'y a pas de contrat de plan, c'est par le biais de l'aide sociale, c'est-à-dire que si vous faites des travaux ça augmente le prix de journée, encore que la notion de prix de journée soit plus délicate s'agissant de logement-foyer, et si les gens ne sont plus à même de payer parce que les prix de journée ont augmenté, nous, nous intervenons par le biais de l'aide sociale. C'est une chose qui se défend.

La Ville rend au Département d'éminents services dans différents domaines de l'aide sociale : encore aujourd'hui nous examinons une convention sur la participation départementale à l'Escapade avenue Fontaine Argent qui augmente un peu, à hauteur de 60 000 F. Je crois que la Ville en est, elle, pour 400 000 F. Ça devrait être l'inverse. Ce genre d'établissements qui font un accueil de jour pour des familles qui ont 24 h sur 24 des personnes lourdement handicapées mentalement, c'est un espace de respiration formidable. Avec le Maire, on s'y est rendu il y a un an, un an et demi. Il s'y est fait un travail fantastique. C'est un exemple parmi d'autres et je pense que puisque nous sommes hélas hors contrat de plan, dans le cadre de la contractualisation nouvelle qui est annoncée entre le département et les agglomérations, contractualisation que le président a confirmée dans son discours de présentation budgétaire ce matin, on pourrait essayer de faire entrer cette affaire de nos logements-foyers qui statutairement n'accueillent pas que des Bisontins mais aussi des gens de toute l'agglomération. Cela me paraît être une possibilité parce que c'est dommage que l'on ne puisse pas être partie prenante au contrat de plan.

Mme GUINCHARD-KUNSTLER : Pour continuer ce que dit Joseph en terme de financement, Claude BARTOLONE, le Ministre de la Ville, s'est engagé à ce que la politique de prise en charge des personnes âgées dans la ville soit prise en compte dans le cadre des contrats de ville. Je crois que ça mériterait, je pense à Clairs-Soleils, à Planoise, de voir si on ne pourrait pas proposer dans ce cadre-là la réhabilitation de nos logements-foyers situés en particulier dans nos quartiers en difficulté.

Je voudrais aussi rappeler qu'il y a eu une évolution de la prise en charge des personnes âgées, entre ce qui se faisait il y a 30 ans quand les logements-foyers ont été mis en place et ce qui est demandé maintenant et la question qui se pose, c'est l'adaptation, les travaux à réaliser dans nos structures mais c'est surtout le projet de vie, c'est-à-dire que maintenant les gens ne veulent plus forcément aller dans un foyer pour les mêmes raisons. Et ce qui me semble important dans ce qui est proposé, c'est la mise en place des projets d'établissement secteur par secteur, quartier par quartier, par les gens des services qui travaillent à l'intérieur et par nous. Je crois que ça serait vraiment très intéressant qu'on associe à la réflexion les habitants de chacun des quartiers concernés, que ce ne soit pas qu'un travail interne à la ville ou interne aux logements-foyers».

Après en avoir délibéré, l'Assemblée Communale a pris acte de ce rapport.

Récépissé préfectoral du 23 décembre 1999.