
PROGRAMME DÉPARTEMENTAL DE SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS DANS LES EHPAD DU DOUBS

NOTE D'INFORMATION AUX ÉTABLISSEMENTS

Le présent document a pour objectif d'exposer les principes directeurs des nouvelles modalités d'aide financière du Département du Doubs en faveur des projets d'investissement des Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes.

Il en expose les conditions de financement retenues pour les années 2018-2021 afin d'éclairer les établissements intéressés sur le cadre d'intervention du Département et les démarches utiles à la préparation de leurs projets.

I. ORIENTATIONS GÉNÉRALES

L'année 2017 a mis en exergue les difficultés croissantes des EHPAD dans l'exercice de leurs missions de prise en charge de nos aînés ne pouvant plus rester à leur domicile.

C'est pour répondre à ce constat que des réflexions ont été conduites lors du débat sur les orientations budgétaires et lors du vote du Budget 2018 et que l'Assemblée départementale a décidé de mettre en place un nouveau programme de soutien à la modernisation des EHPAD.

Doté, pour les années **2018-2021**, d'une autorisation de programme de **10 M€**, ce dispositif est réservé aux investissements correspondant aux compétences départementales (dépendance et hébergement) des EHPAD publics et privés non commerciaux, soit 35 établissements et 3 333 places.

Cette enveloppe d'intervention de 10 M€ est affectée **par territoire** en cohérence avec l'ancrage territorial des établissements (sur la base du découpage des Directions territoriales des solidarités humaines - DTSH), au prorata du nombre de lits :

- Territoire HAUT DOUBS : 2 091 210 €
- Territoire BESANCON : 4 605 460 €
- Territoire MONTBELIARD : 3 303 330 €

Le Département souhaite ainsi accompagner l'amélioration qualitative des conditions d'accueil et d'accompagnement des résidents dans les EHPAD, en soutenant les travaux correspondants par des subventions d'investissement. Ces nouvelles orientations, actées par le Conseil départemental réuni en Assemblée le 26 juin dernier, s'organisent autour des trois axes stratégiques suivants :

- **AXE 1 : amélioration des conditions d'accueil des résidents** (dédoublement des chambres, réfection des locaux désuets, installation de sanitaires individuels, ...)
- **AXE 2 : amélioration de la performance énergétique et la qualité environnementale des bâtiments** d'hébergement, conduisant à contenir les charges d'exploitation et permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux de transition énergétique (cf. annexes) ;
- **AXE 3 : innovation en matière d'équipements et d'utilisation des nouvelles technologies du numérique** dans la vie quotidienne des résidents (bien-être) et du personnel des établissements (conditions de travail).

Ces aides aux équipements et à l'investissement immobilier ont pour vocation d'accompagner les projets qui nécessitent un complément au-delà de l'autofinancement des établissements et des dotations qu'ils peuvent recevoir d'autres organismes. Ce faisant, le mécanisme de subvention entend constituer un levier vertueux pour améliorer la qualité aux côtés de gestionnaires responsabilisés et non un pur instrument financier.

Il est rappelé que le Département n'a aucune obligation de subvention des EHPAD et que ce programme s'inscrit dans une politique volontariste sur le champ des personnes âgées. La collectivité s'attachera, dans la **sélection des projets** :

- à vérifier si les projets présentés répondent bien aux besoins locaux ainsi qu'aux conditions définies par les directives nationales et régionales,
- à prendre en considération l'importance des partenariats financiers associés à leur réalisation, lorsque d'autres organismes peuvent être mobilisés,
- à s'assurer que les prix de journée « hébergement » à la charge du résident ou du Département via l'aide sociale, consécutifs aux investissements, soient maîtrisés.

II. BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE

Les établissements concernés par ce programme de soutien aux investissements sont les **EHPAD publics et les EHPAD privés non commerciaux**. Ce sont ainsi 35 établissements concernés pour 3 333 places, sur les 3 738 relatives à l'ensemble des 40 EHPAD du Doubs.

III. CONDITIONS GÉNÉRALES D'INTERVENTION

Il s'agit de soutenir des projets sur la base des **capacités existantes des établissements**. Ainsi, les projets impactant à la hausse le nombre de places autorisées ne sont pas éligibles en l'état (pour mémoire, dans ce cas, une autorisation conjointe de l'ARS et du Département est nécessaire).

Le principe du programme de soutien à l'investissement est de permettre d'inciter les établissements à **investir sur le long terme tout en permettant la maîtrise de l'évolution des prix de journée** qui impacte directement les résidents et leur famille. Il s'agit donc d'une démarche gagnante pour :

- le résident avec l'amélioration de ses conditions d'accueil (mais aussi des conditions de travail du personnel pour un meilleur accompagnement), et la maîtrise de sa contribution financière,
- l'établissement qui dispose d'un soutien fort de l'un de ses principaux financeurs pour accompagner ses projets,
- le Département qui gagne en visibilité à long terme sur la programmation des investissements et la maîtrise du fonctionnement pour les établissements.

Comme indiqué précédemment, le projet doit s'inscrire dans un ou plusieurs des trois axes mentionnés et mettre en exergue l'impact financier pour les années à venir. La **stabilité du prix de journée** est donc le premier critère d'analyse qui s'appréciera notamment par l'impact de l'investissement concerné sur les charges de fonctionnement futures.

Les projets de mise en conformité ou de remise aux normes, qui relèvent de la responsabilité première du gestionnaire ou du propriétaire et qui auraient dû être réalisés ou faire l'objet de provisions par ailleurs, ne pourront faire l'objet du soutien du Département.

IV. TAUX D'AIDE

Le taux d'aide est fixé à 30%, quel que soit l'axe d'intervention et sans plafond de dépenses défini par avance.

Les aides seront attribuées dans la limite des dotations correspondant aux enveloppes territorialisées mentionnées précédemment.

V. CARACTÉRISTIQUES DE L'AIDE ET CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

Les travaux réalisés en régie ne sont pas éligibles.

AXE 1 : BIENTRAITANCE

Les projets visés par la bienveillance sont notamment ceux permettant **l'amélioration significative des conditions d'accueil des résidents**. Sont ainsi ciblés, par exemple, les projets de restructuration de chambres doubles en chambres simples, la mise en œuvre de sanitaires individuels, la rénovation de pièces de vie.

Les projets qui feraient référence à du matériel tels que les lits médicalisés ou les lève-malades ne sauraient être éligibles. En effet, ce type de matériel relève d'un référencement issu de l'arrêté de 2008 sur lequel l'ARS se base pour apporter ses financements.

Des propositions de projets qui seraient liés aux conditions de travail du personnel seront analysées avec attention en fonction de leur impact final sur la bienveillance des personnes âgées.

AXE 2 : PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET QUALITÉ ENVIRONNEMENTALE DES BATIMENTS

Les modalités d'intervention sont basées sur les quatre principes structurants suivants, qui s'inscrivent directement dans le cadre national de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique, présenté en annexe 1. Ces principes sont détaillés en annexe 2.

- **Une analyse énergétique préalable**

Un programme de travaux cohérent et adapté résultant d'une approche globale, éventuellement échelonné dans le temps, doit être présenté sur la base d'une **analyse énergétique préalable des bâtiments concernés**.

- **Des travaux performants**

Les travaux devront prendre en compte les orientations générales suivantes :

- ***Rénovation énergétique BBC compatible***

Pour être éligibles, les travaux de rénovation énergétique devront répondre à un niveau de performance recommandé, compatible avec un objectif dit « **Bâtiment Basse Consommation Énergétique, BBC Rénovation 2009** ». Pour cela, le référentiel du label « BBC – Effinergie rénovation » : https://www.effinergie.org/images/BaseDoc/791/FicheSynthese_4.pdf constitue un cadre approprié.

- ***Extension de bâtiments PEQEB***

Des constructions neuves en extension de bâtiments existants (hors création de nouvelles places) peuvent dans certains cas s'avérer nécessaires au réaménagement des locaux et des chambres (dédoublage des chambres par exemple). Pour être éligible, le projet doit être conçu selon une **approche de performance énergétique et de qualité environnementale du bâtiment (PEQEB)**.

En rénovation ou en construction neuve, les matériaux mis en œuvre et les matériels installés doivent répondre à des **caractéristiques recommandées** (cf. tableaux 1 et 2 en annexe).

- **La priorité aux énergies renouvelables**

Les équipements de chauffage électrique direct ou fonctionnant au fioul, au gaz propane ou au gaz naturel ne sont pas éligibles.

- **Un plan de financement optimisé**

Le plan de financement des travaux doit **intégrer les différentes aides mobilisables** par ailleurs, et mobiliser systématiquement les **Certificats d'Economies d'Energie (CEE)** lorsque c'est possible.

AXE 3 : INNOVATION

Les nouvelles technologies peuvent contribuer à transformer l'environnement de travail et d'accompagnement. C'est ainsi que les EHPAD peuvent tirer profit de l'apport des technologies pour conforter le bien-être des personnes âgées et atténuer les difficultés du personnel.

Des expérimentations, telles que « vigiEHPAD » permettant de rendre plus efficaces les interventions professionnelles en EHPAD, grâce à une solution technologique d'alerte innovante, et ainsi réduire significativement la gravité des événements, feront l'objet d'une attention particulière.

Outils connectés, robotique et domotique constituent également lorsqu'ils sont pensés dans une logique « d'usage » (appropriation, ergonomie, durabilité,...) , des leviers pour l'amélioration du confort des résidents et des conditions de travail du personnel.

Au regard de l'aspect novateur des technologies dans les EHPAD, les projets présentés devront clairement **identifier la valeur ajoutée, que ce soit pour les résidents ou pour le personnel.**

VI. SOUTIEN PARTICULIER A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Une aide complémentaire, distincte de l'assiette et du montant financé au taux de 30%, est proposée en soutien aux dépenses d'ingénierie en amont des investissements : études de faisabilité et de programmation, conduite d'opération, ...

Il s'agit d'accompagner l'établissement dans l'élaboration de son projet.

Un dossier spécifique doit être déposé sur la base d'un formulaire de demande d'aide dédié (cf. annexes).

Les dépenses de maîtrise d'œuvre et d'études de réalisation sont, elles, à intégrer dans le dossier de demande d'aide pour les travaux.

VII. CONSTITUTION DES DOSSIERS DE DEMANDE D'AIDE

La demande d'aide financière doit être formulée avant la réalisation des travaux (au stade **Avant-Projet Définitif - APD**) ou avant l'acquisition des équipements, en transmettant un dossier complet au Département constitué de l'imprimé de demande de subvention dûment renseigné, daté et signé et accompagné des pièces mentionnées.

La **transmission des résultats de la consultation des entreprises ou des devis** est nécessaire pour finaliser le dossier. Le demandeur devra attendre de recevoir une autorisation écrite avant de commencer les travaux ou de commander les équipements. Celle-ci ne préjuge pas de la décision de financer ou non l'opération.

Les dossiers doivent être déposés avant le 30 septembre pour être examinés dans l'année : les demandes seront sinon reportées à l'année suivante.

Un même établissement pourra déposer des dossiers plusieurs années de suite, en particulier si le programme de travaux nécessite plusieurs tranches successives. Mais si les opérations sont de nature différente, il ne sera en revanche pas prioritaire : sa demande sera examinée si toutefois elle n'est pas susceptible de conduire à restreindre l'accès au dispositif à d'autres établissements qui n'en auraient pas encore bénéficié jusqu'alors.

VIII. MODALITÉS D'INSTRUCTION ET D'ATTRIBUTION

La procédure d'examen des dossiers se déroule en plusieurs phases :

- l'instruction de la demande se fait en interne par les services de la Direction de l'Autonomie, avec l'appui technique d'autres directions,
- la décision d'attribution d'un financement est ensuite prise par la Commission permanente du Département, puis la notification est effectuée par courrier de la Présidente,
- une convention de financement sera établie entre le Département et l'établissement bénéficiaire de l'aide pour chaque opération subventionnée.

L'aide sera étudiée sur la base du dossier initial : en cas d'accord, la subvention sera unique et spécifique à l'opération considérée. Elle ne pourra donc être modifiée ni dans sa destination, ni en cas de surcoût éventuel. La mise en œuvre de l'opération financée doit respecter le projet présenté ainsi qu'un **délai de réalisation de 2 ans au maximum (avec possibilité de prorogation dans le cas d'aléas majeurs)**, sous peine de voir la subvention annulée en totalité ou pour la partie restante à verser.

IX. MODALITÉS DE VERSEMENT DE L'AIDE

Le paiement de l'aide sera effectué conformément aux modalités arrêtées dans la **convention de financement** qui accompagne la notification de l'attribution de subvention.

La subvention attribuée sera versée au bénéficiaire de la manière suivante :

- **une avance de 20%** à la remise d'une copie des ordres de service pour les travaux ou du devis accepté pour l'achat d'équipements, correspondant à au moins 20% du montant de la dépense éligible,

- **un paiement intermédiaire de 40%** sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses réalisées correspondant à un minimum de 60% du montant des travaux ou des achats constituant la dépense éligible, certifié conforme par toute personne habilitée à engager le bénéficiaire,
- **le solde** de la subvention à la remise d'une copie du procès-verbal de réception des travaux réalisés, ou d'une copie d'attestation de mise en service des équipements installés, et d'un état récapitulatif global des dépenses réalisées (voir modèle d'état récapitulatif des paiements en annexes) correspondant à la dépense éligible, certifié conforme par toute personne habilitée à engager le bénéficiaire, accompagnés des justificatifs correspondants (factures acquittées + photographies).

Le montant du solde sera calculé par application du taux de l'aide au total des justificatifs vérifiés (dans la limite du montant prévisionnel des dépenses constituant l'assiette de l'aide).

Le Département pourra exiger du bénéficiaire l'envoi de pièces comptables complémentaires si nécessaire.

Lorsque le montant effectif de l'opération est inférieur au budget prévisionnel retenu, le montant de la subvention sera recalculé à la baisse. En cas d'acomptes versés supérieurs au montant définitif de la subvention, un titre de recettes sera émis pour la récupération de la différence.

Si le budget initial est dépassé, le montant de la subvention sera maintenu.

Un contrôle des investissements réalisés sera effectué par l'étude des factures justificatives acquittées, des attestations produites et par des visites sur site des services de la Direction de l'Autonomie.

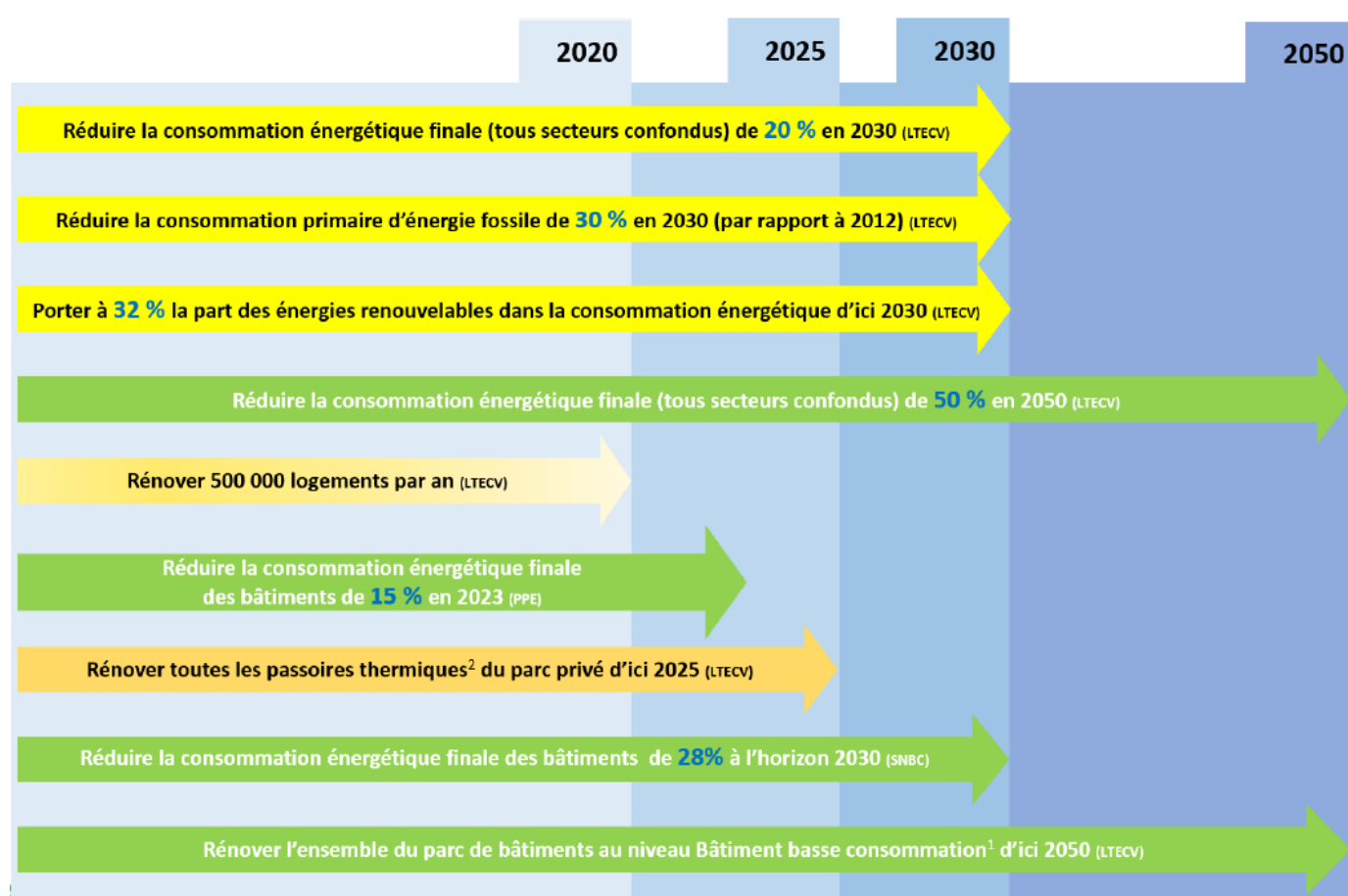
Le bénéficiaire devra communiquer au Département un bilan technique et financier de l'opération à l'issue de la première année qui suit la réception des travaux ou la mise en service des équipements. Ce rapport synthétique devra notamment mettre en exergue d'impact du projet sur l'évolution du prix de journée, au vu des coûts réels d'investissement et des coûts effectifs d'exploitation qui sont associés.

Au besoin, une liste d'indicateurs à compléter sera transmise à l'établissement.

ANNEXE 1 : CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La lutte contre le changement climatique nécessite que notre modèle de développement soit plus sobre en énergies, notamment fossiles. L'objectif de la neutralité carbone en 2050, qui renforce l'objectif facteur 4 déjà présent dans la loi, nécessite de redoubler d'effort pour réduire la consommation d'énergie et développer les énergies renouvelables.

Avec la loi relative à la transition énergétique et la croissance verte (LTECV), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la France s'est fixé de nombreux objectifs en matière de rénovation énergétique :



Au niveau national, **le secteur du bâtiment représente près de 45 % de la consommation d'énergie finale et 27 % des émissions de gaz à effet de serre** : sa contribution à la transformation de notre modèle de développement pour la sobriété énergétique est impérative.

L'amélioration des performances énergétiques du parc de bâtiments passe par la réduction des besoins en énergie, le recours à des systèmes efficaces pour limiter la consommation d'énergie et enfin le déploiement des énergies renouvelables. Seule une approche combinée de ces trois axes (sobriété, efficacité énergétique et énergies renouvelables = **approche dite « négawatt »**) permettra d'atteindre les objectifs que la France s'est fixé.

La rénovation énergétique des bâtiments existants, dont la performance est très inférieure à celle des constructions neuves, constitue une priorité. C'est un chantier pour le climat, mais aussi un enjeu majeur de la transition écologique de notre économie, car il permettra un développement de l'activité dans le secteur du bâtiment par le renforcement de l'emploi local qualifié et non délocalisable. Les économies d'énergie ont également des effets induits positifs majeurs sur la qualité de vie : amélioration du confort des occupants, baisse de la facture énergétique et donc maîtrise des charges, valorisation patrimoniale, etc.

Le parc tertiaire public représente approximativement 380 millions de m², soit 37 % du parc tertiaire national. Il constitue ainsi un important réservoir d'économies d'énergie : c'est donc un enjeu majeur pour la rénovation énergétique. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) prévoit de mobiliser spécifiquement le **parc de bâtiments tertiaires** avec un **objectif de réduction de la consommation énergétique globale de 40 % en 2030 et 60 % en 2050**.

Afin d'asseoir un décret permettant de préciser cet objectif, le projet de loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN) prévoit de consolider et d'améliorer sa base légale. Tout en maintenant l'ambition pour les horizons 2030 et 2050, le futur décret permettra de davantage cibler les secteurs plus consommateurs d'énergie et de moduler les exigences en fonction des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales éventuelles, de coûts disproportionnés par rapport aux économies d'énergie et enfin de changement d'activité ou de volume d'activité.

ANNEXE 2 : DÉTAIL DES PRINCIPES STRUCTURANTS EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

- **Une analyse énergétique préalable**

L'intervention en amont d'un bureau d'études thermiques indépendant des fournisseurs d'énergies et d'équipements est nécessaire à la définition des travaux. Pour cela, un audit énergétique permet de réaliser un diagnostic de la situation et de proposer des travaux d'amélioration avec différents scénarios chiffrés à l'appui.

▮ **Afin de structurer et d'optimiser le programme des travaux, un audit énergétique peut être financé.**

- **Des travaux performants**

➔ **Rénovation énergétique BBC compatible**

Pour atteindre le niveau BBC-rénovation, il est a priori optimal de réaliser, en une fois, une rénovation globale. C'est toutefois rarement possible pour des raisons financières, pratiques, ou d'insertion dans le projet de l'établissement. Ainsi, actuellement, la plupart des travaux de rénovation se cantonnent à des gestes élémentaires dits « mono-lot » (exemple : isolation de la toiture, remplacement des fenêtres, changement de chaudière, ...) ou à des bouquets de travaux limités. En conséquence, pour approcher à terme la performance BBC, il est préférable de s'assurer d'une part que la performance des travaux réalisés est suffisante pour ne pas devoir les reprendre à l'avenir (cela reviendrait sinon à « tuer » le gisement d'économies d'énergie), et d'autre part que les travaux réalisés ne vont pas créer de pathologie (par exemple en cas de changement de fenêtres : parois rendues étanches sans installation de système de ventilation). Cette approche dite « par étapes » implique une planification des travaux et une vision patrimoniale du bâti pour échelonner les opérations dans le temps jusqu'à atteindre un niveau proche du BBC. Ces travaux sont alors appelés « BBC compatibles ».

En parallèle, les dépenses d'investissement visant à améliorer la régulation des installations techniques et à programmer les équipements pour réduire les besoins et optimiser le confort des occupants sont également éligibles. De même, les équipements hydro-économiques sont éligibles (réducteur de débit aux points de puisage, chasse d'eau à double commande, ...), ainsi que les appareils à faible consommation d'énergie et d'eau (piano de cuisson, hotte, four, lave-vaisselle, équipements de blanchisserie : lave-linge et sèche-linge, appareil à repasser, ...), et la réfection de l'éclairage (luminaires à LED, commande à détection de présence dans les circulations et les sanitaires, ...).

▮ **Afin d'orienter les établissements de manière plus concrète, le tableau 1 proposé en annexe précise les valeurs qu'il est recommandé de viser, poste par poste (voir colonne en vert).**

➔ **Extension de bâtiments PEQEB**

La réglementation thermique actuelle, dite « RT 2012 », devrait laisser place prochainement à la « RE 2020 » (Réglementation Environnementale). Ce nouveau cadre réglementaire de la construction ne s'intéressera pas qu'à la consommation d'énergie, mais également à l'énergie dite « énergie grise » nécessaire à la fabrication et la mise en œuvre des matériaux, ainsi qu'aux émissions de gaz à effet de serre durant tout le cycle de vie du bâtiment.

Il est donc pertinent d'orienter techniquement les nouveaux projets dans le sens d'une anticipation de ces évolutions, afin que les bâtiments construits demeurent en adéquation avec les performances qui correspondront très prochainement aux standards habituels (bâtiments à énergie positive dits « BEPOS »). Concrètement, cela suppose que les concepteurs devront se baser sur le référentiel dit « EFFINERGIE E+ C- » qui préfigure en effet la future réglementation.

Afin d'orienter les établissements de manière plus concrète, le tableau 2 proposé en annexe précise les valeurs qu'il est recommandé de viser, poste par poste (voir colonne en vert). Une approche méthodologique relative à la qualité environnementale des projets est également proposée (voir tableau PEQEB communiqué sur demande, qui peut constituer un support utile à la démarche).

▪ La priorité aux énergies renouvelables

En effet, les investissements ne doivent pas conduire à utiliser, pour de nombreuses années encore, des énergies fossiles ou peu appropriées, dont l'évolution des prix à moyen et long terme n'est pas maîtrisée. Le dispositif de soutien vise au contraire à inciter le recours aux énergies renouvelables pour la production de chauffage et/ou d'eau chaude sanitaire : chaufferie automatique aux granulés ou plaquettes de bois, pompe à chaleur géothermique ou air-eau, chauffe-eau solaire, raccordement à un réseau de chaleur, etc. Ces énergies disponibles localement ne sont pas soumises à la contribution énergie-climat (« taxe carbone »), qui va s'accroître à l'avenir, car elles permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre. De plus, elles contribuent au développement économique local.

Afin d'accompagner les établissements dans le choix du mode de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, des études d'aide à la décision (notes d'opportunité et études de faisabilité technico-économiques comparatives) peuvent être financées pour préparer efficacement le renouvellement des installations.

▪ Un plan de financement optimisé

Il existe différents dispositifs d'accompagnement technique et financier en faveur de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, qui émanent notamment de l'Etat, de l'ADEME, de la Région et de l'Europe, et qu'il convient de connaître et de solliciter en parallèle. Les aides du Département permettront de financer des opérations pour lesquelles il est difficile de trouver des co-financements (principe de subsidiarité), ou bien viendront en synergie avec d'autres aides pour renforcer la viabilité économique des projets.

Afin de faciliter la valorisation de leurs droits à « certificats d'économies d'énergie * » (CEE), les établissements peuvent recourir gratuitement à la plateforme de comparaison et de mise en relation avec les fournisseurs d'énergie soumis à quotas de CEE, qui est proposée par le Département (<http://cee.doubs.fr>). Attention, les conventions doivent impérativement être signées avant le lancement des travaux.

* Le dispositif des CEE, créé en 2006, repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie. Ceux-ci doivent ainsi promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou professionnels. Le 1^{er} janvier 2018, le dispositif est entré dans sa 4^{ème} période d'obligation pour une durée de 3 ans.