
L'aide à domicile à bout de souffle! les politiques publiques en question?

- **Conclusions du rapport d'information sénatorial**
Jean Marie Vanlerenberghe et Dominique Watrin
- **La loi Adaptation de la Société au Vieillessement**

.....

Alain Villez
Conseiller technique Uniopss
Directeur adjoint Uriopss Nord Pas de Calais
Consultant membre ARGCG

Rapport d'information Sénatorial

Aide à domicile aux publics fragiles: un système à bout de souffle à réformer d'urgence juin 2014

- **CONSTATS:**

- Depuis 2009 l'aide à domicile aux publics fragiles est rentrée dans une crise structurelle qui place de nombreuses associations en grande difficulté. Entre 2009 et fin 2012: 350 disparitions de services associatifs et 8600 pertes d'emplois. La tendance se prolonge (- 3% d'emplois)
 - Introduction dans le champ concurrentiel depuis la loi Borloo de 2005 par l'instauration d'un double régime d'autorisation (agrément par l'état et autorisation par le PCG) qui a favorisé le développement de l'offre, notamment dans le secteur commercial (en 2014 : 27% des services mais 10% des heures prestées)
 - Contraction des dépenses publiques et fléchissement du développement de l'activité dans le cadre de l'APA (stabilisée à 1 200 000 bénéficiaires pour un coût de 5,2milliards supporté à 70% par les CG)
 - Des difficultés renforcées par des règles de tarification à l'heure (par les PCG) détournées et obsolètes qui contribuent à mettre en difficulté les services associatifs les plus ou les moins bien structurés

Rapport Sénatorial Aide à domicile

Préconisations

13 propositions au tour de trois axes:

- I. Refonder l'environnement juridique et tarifaire des services d'aide à domicile
- II. Améliorer les conditions de travail et de rémunérations des salariés et rendre plus attractif le secteur de l'aide à domicile
- III. Améliorer durablement la situation financière des services en renforçant le soutien financier de l'Etat et en accélérant les efforts de mutualisation et de modernisation

Refonder l'environnement juridique et tarifaire des services d'aide à domicile

- Confier à l'IGAS une mission d'évaluation des expérimentations de refondation tarifaire initiés par le Collectif national de l'aide à domicile et l'ADF et introduites par l'article 150 de la loi de finances pour 2012.
- Accélérer l'Etude National de Coût afin d'en obtenir les résultats avant le bouclage de la loi ASV (fin 2014 à l'époque!)
- Substituer au double régime de l'autorisation et de l'agrément un seul système d'autorisation rénové.
- Confier à l'IGAS une mission d'évaluation du fonctionnement des SPASAD notamment pour étudier les modalités de fongibilité des enveloppes de financement (CG;ARS)
- Engager dès 2015 une réforme pérenne (décret de 2003) de la tarification des services d'aide à domicile. Confier le pilotage de cette réforme à la CNSA
- Développer des dispositifs pérennes de coordination entre les structures sanitaires et médico-sociales dans lesquels les SAAD pourraient trouver leur place (le mauvais exemple des PAERPA).

Améliorer les conditions de travail et de rémunération des salariés

- CONSTATS:
- des emplois peu attractifs 557 000 salariés et emplois directes. 37% interviennent exclusivement en mode prestataire, 24% emplois directs uniquement, les autres cumulent différents types de contrats (1/2 salarié). Des emplois mal rémunérés (832€/mois en moyenne); importance du temps partiel 70% . 62% ne disposent d'aucune qualification; 98% de femmes; âge moyen 45ans. Pénibilité du travail : station debout, charges
- PROPOSITIONS :
- Renforcer l'attractivité des métiers de l'aide à domicile en poursuivant les efforts de qualification et de professionnalisation.
- Engager une réforme des diplômes et des certifications existantes (7 niveaux de qualification de niveau V)
- Engager une politique de prévention de la pénibilité du travail via la CNSA
- Multiplier les contrôles de l'inspection du travail dans les services
- Renforcer les dispositions relatives aux conditions de travail dans les cahiers des charges applicables aux SAAD

Renforcer le soutien financier de l'Etat et accélérer les efforts de mutualisation et de modernisation

- Au-delà de l'impact du Fonds d'aide à la restructuration mis en place en 2012 (50M€ pour 2012et2013; 30M€ 2014) nécessité de renforcer la participation de l'Etat au financement de l'APA (32%).
- Renforcer la participation de l'Etat dans le financement de la PCH et de l'APA vers le 50/50% esquissé au lancement de l'APA en 2002 jamais gravé dans le marbre.
- Sur la base de l'ENC définir un tarif de référence national pour les interventions dans le cadre de l'APA qui prenne en compte les caractéristiques des départements et les efforts de mutualisation des départements.

Autres rapports récents

- **Le rapport Pinville-Poletti.** Commission d'évaluation des politiques publiques de l'AN. Décembre 2014
Divergence sur les aides au secteur des services à la personne (6,5 Milliards €) Faut-il recentrer les exonérations fiscales sur les aides aux personnes les plus fragiles? Repousser de 70 à 80 ans le critère d'âge pour les exonérations de charges patronales?
- **Le rapport de la cour des comptes** sur le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Juillet 2014.
La cour des comptes préconise de rationaliser les aides. Déploie que les aides fiscales services à la personne (3,6 Md€) profite aux revenus fiscaux les plus élevés. Préconise l'abrogation de l'exonération des charges patronales sur critère d'âge (70 ans)

Les réponses à la crise ? le projet de loi Adaptation de la société au vieillissement

La loi du triple AAA

un changement de « paradigme » commode! inspiré par le rapport Broussy

- Un projet de loi qui rompt avec la saga du projet de création d'un 5^{ème} risque de protection sociale et de réforme du financement de la dépendance (abandonné en septembre 2011). La « question démographique » ce n'est plus les personnes dépendantes ce sont les séniors de plus de 60 ans.
- Mettre un terme à la discrimination par l'âge dans les prestations de compensation pour l'autonomie (APA et PCH); Instituer une nouvelle prestation universelle de compensation pour l'autonomie (la PCA en lieu et place des actuelles APA et PCH, coût estimé entre 5 à 7Md€). Une demande qui ne trouve pas sa place dans le projet de loi de Michèle Delaunay initié à la demande du Président Hollande (janvier 2013, congrès Uniopss de Lille).
- Un projet de loi alimenté par 2 rapports:
 - Adaptation de la société au vieillissement ; Mission Luc Broussy ex CG du Val d'Oise
 - Prévention de la perte d'autonomie. Mission Jean Pierre Aquino
- Un projet de loi en 3 volets (le triple A):
 - Adaptation de la société au vieillissement
 - Anticipation, prévention de la perte d'autonomie.
 - Aides à l'autonomie (financement tarification)

La loi adaptation de la société au vieillissement sort du virtuel!!

- L'Arlésienne reprendrait elle du service? Une loi qui devait être opérationnelle en 2014 (selon les engagements du président Hollande) puis repoussée en 2015 et maintenant en 2016.
- De fait présentation du projet de loi au conseil des ministres différée, au 3 juin 2014 (changement de gouvernement). Texte identique à celui élaborée par Michèle Delaunay à l'issue d'une consultation « Marathon » avec les organisations du secteur (Décembre 2013, janvier 2014). Un projet centré sur le « Domicile » en attente d'un deuxième volet législatif concernant le financement et la tarification des EHPAD.
- Laurence Rossignol annonce l'abandon d'une 2^{ème} loi portant sur la réforme du financement et de la tarification des EHPAD et la réduction du reste à charge des résidents d'EHPAD, en dépit des engagements du président de la république à la tribune du congrès Uniopss

Des échéances repoussées!

- Adoption en première lecture à l'Assemblée Nationale 17 septembre
- Adoption 1^{ère} lecture Sénat 19 mars 2015
- Promulgation de la loi et publication des décrets d'application Fin 2015
- Mise en œuvre début 2016 : domicile et adaptation de la société au vieillissement + quelques mesures de simplification de la tarification EHPAD (amendements gouvernementaux)
- Le gouvernement s'engage à réintroduire par amendement les mesures d'un « plan » pour le secteur de l'aide à domicile ainsi que quelques mesures de simplification de la tarification des EHPAD à préparer avec le secteur
- En question l'affectation du produit de la CASA (645M€) pour l'année 2015. Le budget 2015 CNSA a prévu un produit « dynamique » de la CASA à 682,5 M€

Une loi pour le domicile ? l'effet trompe l'œil de « l'acte II de l'APA »

- « L'Acte II » de l'APA (art. 29):
 - Revalorisation des montants maximum/ GIR (370M€)
=> GIR 1= 400€ ; GIR 2 =250€; GIR 3=150€; GIR 4 =100€.
 - Allègement du montant des participations définies par un barème national pour les personnes aux ressources les plus modestes.
Exonération pour les bénéficiaires de l'ASPA.
 - Nouvelle méthodologie « d'évaluation multidimensionnelle » des besoins.
- Contrairement aux annonces pas de refondation des services d'aide à domicile (art.31) en dépit des difficultés majeures du secteur
 - Les expérimentations tarifaires simplement confirmées jusqu'à leur terme. Rapport d'évaluation du gouvernement pour le 1^{er} janvier 2016 (art.33)
 - Négociation de CPOM pour les services autorisés et agréés
 - Pas de remise en cause du double régime d'autorisation (loi Borloo)
 - Statut des SPASAD (art.34) renforcé (Cahier des charges et expérimentation intégration budgétaire sur deux ans, CPOM obligatoire)

Aide aux aidants et adaptation des logements

- Aide au répit des aidants:
 - Aménagement du congé de soutien familial
 - Élargissement aux aidants du plan d'aide et du panier de services APA
 - Un forfait de 500€/an pour financer des séjours de répit (AJ, HT) 80M€.
 - Expérimentation de services de répit à domicile (baluchonnage) (art.37)
- Adaptation des logements au vieillissement
 - 80 000 logements sur les 5 ans de la mandature 140M€ Aides individuelles attribués par les conférences des financeurs.
 - La Silver Economy en tête de « gondole » Une Filière industrielle (Fonds d'investissement 150M€) qui doit permettre de viabiliser le marché et de rendre accessible les produits « griffés Silver Economy ». Les services à la personne un alibi pour justifier paradoxalement les effets sur l'emploi. A voir les comités régionaux de filières.

Gouvernance territoriale: Une « vraie-fausse » convergence des dispositifs PA/PH !

- Deux mesures retirées du projet de loi présenté par le gouvernement rétablies par amendement gouvernemental lors de la première lecture à l'assemblée:
 - Instauration facultative de MDA (art.54ter Maison Départementale de l'Autonomie) ouverte aux PH et aux PA par élargissement des missions des actuelles MDPH sans remise en cause du statut juridique GIP associant l'Etat et les associations au sein d'une COMEX. Une avancée dans le sens de la convergence PA/PH ?
 - Instauration d'un Comité départemental de citoyenneté pour l'autonomie CDCA par la fusion des actuels CDCPH et CODERPA (art.54bis). Le CDCA formule des recommandations sur le développement de la bientraitance des PA et des PH. Il est consulté sur :
 - Le schéma régional de prévention
 - La politique départementale de l'autonomie
 - Les rapports d'activités de la MDPH et des services départementaux chargés des personnes âgées
 - Peut se saisir de tout sujet intéressant la politique de l'autonomie.

Les autres mesures de « gouvernance »

- Instauration d'une conférence départementale des financeurs => coordonner les actions de prévention, les crédits d'adaptation du logement (40M€) et les actions de prévention (100M€). Composition: CG (présidence), ARS (vice-présidence, amendement en 1ère lecture assemblée nationale) ANAH, ARS, CARSAT, RSI, MSA, AGIRC ARRCO, etc.
- Refondation du Haut conseil de l'âge adossé à Matignon en Haut Conseil de la famille et des Ages de la vie. Il se substitue aux actuels CNRPA et Comité National de l'avance en âge. Le Haut Conseil de la Famille et des âges de la vie organisé en trois formations : Enfance, Familles, Personnes âgées.(amendement en première lecture à l'Assemblée)
- Renforcement des prérogatives de la CNSA:
 - Animation et suivi statistique du dispositif APA et PCH
 - Élaboration de référentiels pour l'évaluation des besoins des proches aidants
 - Animation du réseau des services départementaux chargés d'évaluer les besoins et de notifier les plans d'aide

Les aménagements opérés par la version Sénat adoptée le 19 mars

- Toujours pas de prise en compte des propositions d'amendements portés par l'APF et L'Uniopss relatif à l'abrogation de la barrière d'âge des 60 ans dans les prestations de compensation pour l'autonomie. Fusion APA PCH en une seule prestation. La convergence des dispositifs de compensation vise les MDA les méthodes d'évaluation.
- Plusieurs de ces amendements ont été votés contre l'avis du gouvernement:
 - Abrogation à échéance de 5 ans (2021) au double régime d'autorisation des services d'aide à domicile après une expérimentation de deux ans (article 32 Bis nouveau) conduites dans trois départements. Une mesure très attendue par l'Uniopss qui demande l'abrogation de ce double régime qui a fait basculer les services d'aide à domicile dans le champ concurrentiel depuis son instauration par la loi Borloo de 2005.
 - Installation d'un groupe de travail composé des fédérations du domicile et des élus (composition fixée par décret) qui devra rendre son rapport d'évaluation pour le 30 juin 2018.

Les aménagements opérés par la version Sénat adoptée le 19 mars

- Le Sénat supprime l'article 37 du projet de loi sur l'expérimentation de service de répit à domicile (baluchonnage) par dérogation à la législation du travail pour les « relayeuses ».
- Amendements « gouvernance ». Sur le plan national le Sénat rétablit le « haut conseil de l'âge » (article 46) à la place de l'actuel CNRPA en abandonnant le projet du Haut conseil de la famille et des âges.
- Conseil de la CNSA introduction des Régimes d'assurance maladie et vieillesse et élection d'un troisième vice-président pour les présidents de conseils départementaux.
- Sur le plan départemental le Sénat
 - élargit les prérogatives des Comités départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie en matière d'évaluation des politiques départementales de l'autonomie (article 54Bis).
 - consolide le statut des Maisons départementales de l'autonomie (article 54 ter) et confirmé et élargi le rôle des CLIC en matière d'évaluation des besoins médico-sociaux sur leur territoire ainsi que leur contribution à l'élaboration des schémas départementaux.

Les autres aménagements opérés par la version Sénat adoptée le 19 mars

- Amendement gouvernemental autorisant le prélèvement sur la CASA des 25M€ pour la revalorisation (1%) des rémunérations des aides à domicile de la BAD. Une mesure maintenant étendue à tous le secteur de la BAD.
- Les expérimentations de SPASAD (art.34) pourront être conduites par des SPASAD portés par des GCSMS

Pour conclure

- Une loi « fourre tout » qui aura bien du mal à répondre à son objet « Adapter la société au vieillissement »
- Nombre des mesures ne nécessitaient pas de recourir à la loi. La voie réglementaire aurait suffi
- Une échéance de mise en œuvre concrète qui ne cesse d'être différée avec le risque d'une confiscation du produit de la CASA pour combler le déficit de la sécurité sociale (déjà à l'œuvre en 2014 pour 142M€ « débasés » du budget de la CNSA
- Une loi qui dissimule mal l'abandon de l'instauration d'un droit universel à compensation pour l'autonomie et d'une réforme structurelle du financement des aides et des soins pour ne pas dire de la « prise en charge de la dépendance »
- Paradoxe suprême: A l'issue du débat de la loi nous nous retrouverons collectivement avec la question par laquelle nous y étions rentrés à savoir le financement des aides et des soins aux personnes âgées. Échéance 2025 avec l'arrivée massive des « Baby Boomer » à l'âge de 80 ans et plus.
- Mais il est sans doute urgent d'attendre!..... 2017?