

Depuis sa création en 2018, jamais Matières Grises n'avait abordé la question du financement de l'aide à domicile. Voilà qui est désormais chose faite à travers cette contribution de l'économiste Patrick Haddad qui fait un point utile sur l'état des réflexions au moment où les fédérations elles-mêmes sortent du bois avec des propositions précises.

Note

FINANCEMENT DE L'AIDE À DOMICILE : UNE CONTRIBUTION AU DÉBAT

par **Patrick Haddad**

Consultant Matières Grises - Docteur en Économie
Spécialiste de l'économie des services à la personne

L'aide à domicile est au cœur d'un paradoxe : maillon essentiel de l'accompagnement des personnes âgées, aujourd'hui et plus encore demain au regard de la préférence croissante de nos concitoyens pour le vieillissement « chez soi », elle est pourtant sous-financée et sous-valorisée au sein du secteur médico-social.

Pourquoi ce paradoxe ? Longtemps assimilée à de la domesticité et à des tâches faiblement professionnalisées, sa valeur ajoutée n'est ni bien perçue, ni reconnue. Pour autant, la dépense publique soutenant l'aide à domicile a considérablement augmenté depuis les années 1990 ; de nouveaux acteurs entrepreneuriaux ont massivement investi le secteur dans les années 2000 ; et les modes de vie ont évolué en sa faveur, le secteur gagnant par ailleurs en structuration et en visibilité. Mais l'aide à domicile souffre toujours de certains handicaps, notamment la préca-

rité de ses salariés, 17,5% d'entre eux vivant sous le seuil de pauvreté contre 6,5 % pour l'ensemble des salariés, selon le rapport El Khomri de 2019¹. Le morcellement des acteurs et l'hétérogénéité des politiques départementales sont également problématiques : il existe quasiment autant de modalités de tarification que de départements.

Quant aux principaux opérateurs, associations et entreprises, le processus de convergence de leurs conditions d'exercice n'est pas achevé. L'annonce en avril 2021 de la validation de l'avenant 43 de la convention collective de la branche de l'aide à domicile, celle des associations, est venue réveiller les tensions entre associations et entreprises. En effet, la revalorisation des salaires de 12 à 15% des intervenants concernés, environ 240 000 aides à domicile sur les 400 000 que compte le secteur selon la DARES², soit 60% des effectifs, est un sérieux coup de pouce

1. <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/personnes-agees/article/rapport-el-khomri-plan-de-mobilisation-nationale-en-faveur-de-l-attractivite>
2. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publications/les-services-a-la-personne-en-2018>

pour eux, mais a aussi été vécu comme une grande injustice par les 40% restants, soit 160 000 salariés. D'autant qu'il s'agit d'une mesure évaluée ici à 500 millions d'euros annuels et qui repose sur des fonds publics du fait de l'opposabilité de cette convention collective.

Cet épisode a accéléré plus encore la prise de conscience qu'il fallait faire évoluer significativement le modèle. L'enjeu est aujourd'hui de passer à un autre niveau de reconnaissance, de financement et de qualité, en phase avec les réels besoins de la société. L'enjeu consiste aussi à consolider le secteur et à le rendre suffisamment innovant et attractif pour faire face au vieillissement qui s'annonce, qui sera, quantitativement, d'une ampleur sans précédent et qualitativement, plus complexe à prendre en charge.

La réponse à ces défis reposera en partie sur la capacité de l'offre à s'organiser en conséquence et à opérer notamment un décloisonnement nécessaire entre l'aide et le soin puis entre l'établissement et le domicile. Mais le législateur doit aussi s'engager, enfin, sur une réforme plus profonde de l'aide à domicile en réformant en priorité le financement tant le modèle économique

“L'enjeu est aujourd'hui de passer à un autre niveau de reconnaissance, de financement et de qualité, en phase avec les réels besoins de la société.”

est à bout de souffle. Quant à la revalorisation des métiers, elle est indispensable mais dépend très largement des moyens qui seront dédiés au secteur et à la façon dont ils seront fléchés.

La mise en œuvre de la branche autonomie constitue d'ailleurs un levier d'action sur lequel les acteurs du secteur comptent s'appuyer - qu'il y ait ou non une loi grand âge - pour proposer une réforme structurante permettant de rendre réellement effectif le fameux « *virage domiciliaire* ».

Trajectoire historique et difficultés actuelles

Réputé sous-financé, le secteur de l'aide à domicile a pourtant fait l'objet d'un soutien public conséquent et croissant. L'aide-ménagère est financée par les caisses de retraite depuis les années 1960 ; d'importants dégrèvements de cotisations sociales et d'impôts ont été accordés aux services à domicile au tournant des années 1980-1990 et renforcés dans les années 2000 ; enfin, la prestation spécifique dépendance (PSD) puis l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (APA), effective depuis 2002, ont réellement permis de solvabiliser les besoins des personnes âgées et de structurer l'aide à domicile de l'ère moderne.

Un secteur qui est désormais marqué, depuis l'appel d'air provoqué par le plan Borloo de 2005, par la présence de nombreuses entreprises commerciales, en plus de la forte présence historique du secteur associatif, de la présence, toujours effective même si elle est déclinante, des CCAS-CIAS mais également par l'emploi direct qui continue à lui seul à être majoritaire en nombre d'heures de services à domicile réalisées³, même si sa diminution tendancielle est confirmée. Cette multiplicité d'acteurs témoigne du morcellement du secteur et complexifie plus encore

l'analyse du besoin de financement et les modalités de versement des sommes correspondantes.

Globalement, le niveau de subventionnement public concernant la dépendance est considéré comme trop faible, en plus d'être disparate d'un département à un autre. **Comment le secteur tient-il financièrement dans un tel contexte ? En jouant principalement sur neuf variables :**

- avec des salaires relativement faibles
- en investissant peu pour moderniser l'appareil productif
- en étant davantage aidé par certains conseils départementaux sur certains territoires
- en facturant d'importants restes à charge dans les zones à fort pouvoir d'achat, où les SAAD sont d'ailleurs plus nombreux
- en facturant d'autres prestations à domicile plus rémunératrices, à des personnes âgées ou non
- en étant adossé à un grand groupe ne réalisant pas de l'aide à domicile à titre principal, mais des services à la personne en général ou gérant d'autres ESSMS (Ssiad, Ehpad, etc.)

3. 54% mode mandataire compris et tous types de services à la personne, selon la DARES en 2018

- en bénéficiant d'aide des collectivités locales en particulier pour les associations et en milieu rural
- en reposant à certains endroits sur des CCAS-CIAS, dont la collectivité de rattachement finance le déficit
- ou encore en bénéficiant d'aides nationales supposées être ponctuelles mais renouvelées quasiment chaque année via le budget de la CNSA : fonds d'aide à la restructuration, fonds de modernisation, fonds de préfiguration du nouveau modèle des SAAD, etc.

Sujet n°1

Un haut niveau d'exonérations fiscales à conserver

Les aides fiscales et sociales sont indispensables pour soutenir le secteur, en particulier la réduction et le crédit d'impôts. **Parfois abordées sous l'angle des « niches » fiscales et rabotées lors des lois de finances annuelles, il faut pourtant rappeler que chaque diminution de ces aides s'est toujours traduite par une baisse des heures réalisées et donc par une fragilisation du secteur.** L'explication en est simple. La consommation de ces services est très sensible au prix, avec une élasticité-prix, pour reprendre une notion utilisée par les économistes, proche de 1, c'est-à-dire qu'un renchérissement du coût de ces services de 1% entraîne quasi-mécaniquement une baisse de 1% de la consommation, et donc de l'activité du secteur.

“Concrètement, il s'agirait d'avoir un système de prélèvement fiscal réactif qui permette de tenir compte des sommes dépensées dans les services à domicile d'un mois sur l'autre.”

La pression sur les finances publiques est certes significative - de l'ordre de 6 milliards d'euros par an tous services à la personne confondus - mais il est nécessaire de le conserver si on considère l'aide à domicile aux personnes âgées comme un objectif prioritaire. Il est peu probable que l'Etat décide d'aller plus loin fiscalement dans le contexte budgétaire actuel mais la stabilité, elle, est à privilégier. De surcroît, les opérateurs comme les familles ont besoin de prévisibilité. Même s'il est composé de

“Il est donc urgent de sortir du bricolage et de mieux financer structurellement l'aide à domicile.”

multiples exonérations⁴, mieux vaut désormais consolider le système que le remettre en cause.

Les fédérations professionnelles du secteur, la FESP en particulier, ont, sur la question des exonérations fiscales, une demande restée à ce jour insatisfaite : celle du crédit d'impôts immédiat, mécanisme également appelé « *contemporanéisation du crédit d'impôt* ». Plusieurs modalités ont été étudiées mais la mesure n'a en réalité toujours pas vu le jour. Si les chiffres relatifs aux effets bénéfiques de la mesure dans les études dédiées - jusqu'à 200 000 emplois créés⁵ - paraissent surestimés, l'utilité du dispositif dans sa capacité à stimuler le pouvoir d'achat consacré au secteur est, elle, largement reconnue.

Aujourd'hui, une avance est versée par le trésor public en début d'année sur le compte des utilisateurs de services à domicile. L'avance est équivalente à 60% du crédit d'impôts de l'année précédente. Le solde est régularisé au moment du paiement de l'impôt. La mesure est intéressante mais insuffisante, d'autant plus que le prélèvement à la source offre un cadre pour aller plus loin. Or, ce prélèvement aujourd'hui ne tient pas compte des crédits d'impôts, si bien que les ménages sont prélevés de sommes plus importantes que ce qu'ils doivent réellement, avec une régularisation plus grande à réaliser en fin d'année, ce qui aggrave parfois le problème d'avance de trésorerie. **Concrètement, il s'agirait d'avoir un système de prélèvement fiscal réactif qui permette de tenir compte des sommes dépensées dans les services à domicile d'un mois sur l'autre : 50% des sommes dépensées un mois seraient déduites de l'impôt prélevé à la source le mois suivant. Une immédiateté à l'échelle d'un mois paraît à la fois satisfaisante et réaliste.**

4. Réduction et crédit d'impôts, exonérations spécifiques pour les services auprès des personnes de plus de 70 ans et TVA à taux réduit pour l'essentiel

5. https://www.oliverwyman.fr/content/dam/oliver-wyman/europe/france/fr/Publications/redynamiser_les_services-a-la_personne.pdf

Sujet n°2

Une offre nouvelle à financer

L'ensemble des professionnels s'accorde pour dire qu'il faut en finir avec les multiples silos et construire une offre globale en direction des personnes âgées, combinant aide et soins, au domicile et en établissement. La préférence pour le domicile amène nécessairement à en moderniser et renforcer l'offre pour qu'elle s'adapte aux besoins du grand âge. Outre l'aide et le soin, cela demandera probablement d'intégrer à terme les travaux d'adaptation du domicile et une offre technologique complète : sécurité, confort et vie sociale.

A plus court-terme, il s'agit de valoriser et de favoriser la montée en qualité de l'aide et de l'accompagnement de la personne. Un des grands manques du financement actuel, basé sur le tarif horaire, est la non prise en compte de toute une série de temps et de

coûts indirects : formation, préparation, coordination, suivi, liens avec les partenaires du territoire, etc. C'est une des deux grandes raisons, avec la dépréciation des emplois, qui justifient fondamentalement le besoin d'un meilleur niveau de financement de l'aide à domicile.

Les évolutions de l'aide à domicile vers des systèmes décloisonnés et une offre plus riche, type SPASAD ou EHPAD à domicile, participent également de cette amélioration qualitative en reposant sur un meilleur accompagnement des personnes par du personnel mieux formé et travaillant davantage en coordination. Mieux financer l'aide à domicile favorisera donc le développement d'offre, type SPASAD ou EHPAD à domicile, qui ont vocation à prendre de l'ampleur.

Sujet n°3

Un financement hétérogène et insuffisant

Tarifification horaire, dotation globale, tarif libre encadré avec taux départemental de remboursement de l'APA, dotation complémentaire pour missions spécifiques, CPOM facultatifs : toute une série de modalités de financement de l'aide à domicile sont juridiquement possibles et variablement utilisées par les conseils départementaux.

Si la tarification horaire peut être considérée comme restrictive et que d'autres modalités, type dotation forfaitaire, sont expérimentées depuis 10 ans, le coût de l'heure peut être utilisé comme unité de calcul microéconomique permettant d'arriver au besoin de bouclage macroéconomique du secteur. De quelle base faut-il partir ? L'étude nationale de coûts des prestations d'aide à domicile confiée par la DGCS et la CNSA au cabinet Ernst and Young et publiée en 2016⁶, révèle sur des données 2013 que **le coût horaire médian était de 23,55 € pour les services de l'échantillon analysé et le coût horaire global moyen de 24,24 €**. En appliquant une inflation de 1% par an, cela donnerait en 2021 respectivement 25,50 € et 26,24 € de l'heure. Des montants très éloignés des taux de remboursements par l'APA, qui reste la principale allocation finançant l'aide à domicile. Ces derniers s'élevaient en moyenne en 2018 à 19,33 €/heure selon une étude menée par la Fedesap⁷, soit un différentiel de 5 € de

l'heure si on extrapole à 2018 le coût moyen de 2013 cité précédemment, toujours avec une inflation de 1% par an.

“Le premier élément à sanctuariser est la mise en place d'un montant national minimal obligatoire de l'APA.”

Comment combler ces 5 euros d'écart ? Le premier élément à sanctuariser est la mise en place d'un montant national minimal obligatoire de l'APA, inexistant à l'heure actuelle et variant du simple au double d'un département à un autre. Plusieurs travaux convergent pour le porter à 21€ et laisser des marges de manœuvres aux conseils départementaux pour des dotations complémentaires, via des financements CNSA, de l'ordre

6. <https://www.cnsa.fr/actualites-agenda/actualites/resultats-de-letude-nationale-de-couts-sur-les-prestations-daide-et-daccompagnement-a-domicile>

7. <https://www.fedesap.org/publications/tarif-apa-2018-etude-des-realites-departementales/>

de 3€ de l'heure en fonction de critères spécifiques liés à la complexité de la prise en charge et via contractualisation par CPOM. Cela correspond aux conclusions du groupe de travail DGCS-CNSA et c'est également ce qui ressort des quelques propositions du rapport Libault relatives au domicile, à la nuance près du type de SAAD éligibles à cette tarification. Selon Dominique Libault, seuls les SAAD habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale (anciennement autorisés par le Conseil départemental) devraient en bénéficier, alors que tous les SAAD autorisés sont éligibles selon le groupe de travail DGCS-CNSA. Nous reviendrons sur ces critères d'éligibilité.

21 € comme base nationale pour l'APA sont-ils suffisants ? A l'évidence non. Pour atteindre les 26 € de coût réel moyen, il faut soit facturer de façon significative du reste à charge au bénéficiaire, soit qu'il existe une prime horaire complémentaire versée par les Conseils Départementaux particulièrement importante.

Dans les deux cas de figure, le système de financement resterait insuffisant, hétérogène et inéquitable. Or, comme ce tarif plancher national n'existe pas à l'heure actuelle, il faut non seulement le créer mais également le fixer à un niveau proche du coût réel du service, donc bien au-dessus de 21 €.

Sujet n°4

Les propositions en discussion

L'épisode de l'avenant 43 a eu le mérite de faire réagir et d'accélérer les propositions de refonte de financement du secteur. Deux, récentes puis qu'elles datent d'avril 2021, construites et argumentées, peuvent être présentées : celle travaillée en commun par les trois fédérations d'entreprises (FESP, FEDESAP et SYNERPA Domicile) et celle proposée par l'UNA.

La proposition l'intersyndicale FESP – FEDESAP – SYNERPA Domicile, repose sur une double mesure : la fixation d'un tarif plancher national pour l'APA et la PCH à 23 € de l'heure, avec l'objectif de passer ce tarif à 30€ à horizon 2025, et un complément de 3,5 € versé sous forme de dotation globale forfaitaire et financé dans le cadre de la branche autonomie. L'intersyndicale a également fait chiffrer la double mesure.

Proposition de l'intersyndicale FESP – FEDESAP - SYNERPA

Mesure 1 :

Création immédiate d'un tarif national plancher APA et PCH opposable aux conseils départementaux d'un montant de 23€ TTC/heure.

Il serait financé par les départements (avec les concours APA et PCH de la CNSA) et le reste à charge des allocataires de l'APA et de la PCH.

Cette mesure devant faire l'objet d'une revalorisation annuelle dans l'objectif d'atteindre un montant de 30€ TTC/heure d'ici 2025.

Coût total de la mesure :

- Revalorisation des tarifs de référence APA : 433 M€ (dont 346 M€ à la charge des Départements) ;
- Revalorisation des tarifs de référence PCH : 194 M€ (dont 100% à la charge des départements).

Soit un coût total de la mesure APA/PCH de 627 millions d'euros pour l'ensemble du secteur de l'aide et de l'accompagnement à domicile.

Mesure 2 :

Création d'un forfait qualité/coordination de 3,50 €/heure.

Il serait financé par la branche autonomie de la CNSA, et versé sous forme de dotation globale.

Coût de la mesure :

- Forfait pour la partie APA : 630 M€ ;
- Forfait pour la partie PCH : 130 M€.

Soit un coût total de la mesure de 760 M€ pour l'ensemble du secteur, à la charge de la CNSA via la création de la nouvelle « branche autonomie ».

Le coût global de ces deux mesures est estimé à 1,386 milliard d'euros, dont 1,3 milliard d'euros à la charge des départements (avec les concours de la CNSA).

La proposition de l'UNA repose, elle, sur la construction théorique d'un « SAAD de demain » renforcé sur 3 volets par rapport au SAAD d'aujourd'hui : l'intervention directe, notamment via la formation des salariés,

le pilotage et les fonctions support, et la coordination des parcours. Le tout aboutit à passer d'un coût horaire actuel de 24,59 € de l'heure à 32,17 €, à financer entièrement dans le cadre de la branche autonomie.

Coût de fonctionnement par heure d'intervention	SAAD « théorique actuel »	SAAD de demain
Prestations directes « Aide et d'accompagnement »	19,61 €/h	23,41 €/h
Prestations indirectes « Pilotage et fonctions support »	3,44 €/h	5,45 €/h
Prestations indirectes « Coordination des parcours »	1,54 €/h	3,31 €/h
Coût de fonctionnement	24,59 €/h	32,17 €/h

+7,58 €/h

Proposition de l'UNA

- Faire financer le coût complet du SAAD de 32,17 € de l'heure
- Le faire au sein du budget de la branche autonomie complémentaire aux concours CNSA pour le financement de l'APA et la PCH, avec un mécanisme de péréquation 70% Etat - 30% CD (inversement proportionnel aux financements actuels des concours APA et PCH)
- Engager une double contractualisation dans le cadre de la branche autonomie :
 - entre la CNSA et les CD, sur le versement et le contrôle de l'utilisation des concours et fonds, ainsi que la remontée d'informations
 - entre le CD et les SAAD, sur le coût complet (prestations directes + indirectes) et les engagements quant aux missions, publics, territoire et continuité

Sujet n°5

Quel scénario privilégier ?

La fixation d'un **tarif national minimum pour l'APA** valable dans tous les départements et auprès de tous les SAAD apparaît indispensable. Plus il est élevé et moins il générera d'inégalités. C'est pourquoi nous proposons de le passer à **24 € de l'heure**. Le coût est certes significativement plus élevé que la moyenne actuelle, mais il permet de sortir à la fois le secteur du rouge et de l'hétérogénéité territoriale. En complément de cette mesure, il sera toujours possible de facturer du reste à charge, mais en maintenant le mécanisme de contrôle de l'augmentation des prix.

En complément toujours, **il serait possible de bénéficier d'un surcroît de financement, à condition de contractualiser via CPOM sur des engagements précis**, cadrés au niveau national, types prise en charge complexe, éloignée géographiquement, à des horaires atypiques, sur des actions inno-

vantes, sur la participation à un SPASAD, un EHPAD à domicile, des actions préventives ou un effort particulier de coordination et de professionnalisation. A partir du moment où ce complément peut être pensé et versé sous forme de dotation globale, il n'y a pas de raison de le ramener systématiquement à un tarif horaire, ni même de le borner. **L'enveloppe départementale serait, elle, limitée et fixée en fonction des caractéristiques démographiques du département.**

Dans un tel scénario, le CPOM ne serait pas obligatoire pour tous les SAAD. Il le serait pour bénéficier de financements publics au-delà de 24 € / heure. Point important, **le CPOM, comme les financements complémentaires, seraient accessibles de façon équitable à tout type de SAAD**, habilités à l'aide sociale ou non, et quel que soit leur statut juridique.

Sujet n°6

Quel surcoût pour les pouvoirs publics ?

Selon l'étude réalisée par Fedesap début 2018, citée ci-dessus, une heure financée par l'APA l'est à hauteur de 19,33 € en moyenne (sans déduire la participation de l'utilisateur à son plan d'aide). Le montant total de l'APA à domicile en 2017 s'élevait lui à 4,845 milliards d'euros. L'augmentation du concours horaire APA de 19,33 à 24 € équivaut à une hausse de 24%. Appliquée aux 4,845 Mds d'€, cela donne 6 Mds d'€.

Pour vérifier la cohérence de ce chiffre, on peut raisonner à partir du nombre total d'heures financées par l'APA. Il peut être estimé en partant des heures réalisées dans le cadre des services à la personne. En 2018, selon l'étude précédemment citée de la DARES, 850 millions d'heures ont été réalisées, pour tout type de public, dont 43,8% pour de l'assistance aux personnes âgées, soit 372 millions d'heures. En considérant que 80% de ces heures sont financées par l'APA, on arrive à 300 millions d'heures APA.

En les multipliant par 24 € de l'heure, on arrive à 7,2 Mds d'€. En considérant, qu'un peu plus de 80% de ce montant est assuré par un concours APA⁸ et un peu moins des 20% restants par la participation des usagers, on revient bien sur 6 milliards d'euros environ.

Le surcoût pour les finances publiques est donc compris entre 1,1 et 1,2 Md d'€ afin de financer correctement l'aide à domicile via l'APA. C'est, pour donner un ordre d'idée, trois fois plus que ce qui est préconisé dans le rapport Libault. Et il ne s'agit ici que du passage à 24 € de l'heure. Le montant de la dotation complémentaire, si l'on souhaite qu'elle soit significative, peut être raisonnablement compris entre 300 et 900 millions d'euros, soit 1 à 3 euros de l'heure pour avancer un ordre de grandeur. **Selon l'ambition que l'on veut lui donner, une réforme structurelle de l'aide à domicile coûterait entre 1,5 et 2 milliards d'euros par an.**

8. On retrouve ce chiffre en multipliant 19,33 € par 300 000 millions d'heures qui font 5,8 Mds alors que le concours APA à domicile était de 4,845 Mds, soit 83%

Revalorisation de l'APA	Montant horaire moyen de l'APA	Coût total de l'APA à domicile
Actuel	19,33 €	4,85 Mds d'€
A venir (tarif national obligatoire)	24 €	6 Mds d'€
Dotation complémentaire	Montant horaire	Coût total dotation complémentaire
	1 € à 3 €	300 à 900 millions €
Coût total de la réforme		1,45 à 1,95 Md d'€

Ces calculs sont effectués au niveau de besoins actuels. L'augmentation à venir de l'APA à domicile suivra mécaniquement l'augmentation de la perte d'autonomie, dont la massification est en cours. Il faudra également tenir compte du fait que plus de 80% des personnes âgées souhaitent vieillir à domicile. En revanche, la question de passer

la barre des 30€ de l'heure, pour confortable que soit le niveau de financement pour les SAAD, mérite d'être réinvestiguée tant le gap est important, tout comme le sera le coût total pour les finances publiques, qui avoisinerait les 3 milliards d'euros sur la base des besoins actuels.

A propos du Think Tank Matières Grises

Matières Grises est un Think Tank spécialisé sur les questions liées au vieillissement de la population créé au printemps 2018. Animé par Luc Broussy, Jérôme Guedj et Anna Kuhn-Lafont, il regroupe 18 opérateurs du secteur de l'hébergement aux personnes âgées. Il publie notes et dossiers, organise colloques et brainstomings.

- ACPPA
- Adef Résidences
- Arpavie
- Colisee
- Croix Rouge Française
- Domidep
- Domitys
- DomusVi
- Emera
- Fondation Partage & Vie
- Groupe Aesio
- Groupe SOS Seniors
- Korian
- Maisons de Familles
- Montana
- Orpéa
- Sénioriales
- Steva

Les écrits produits par le Think Tank ne les engagent pas individuellement.



www.matieres-grises.fr