



Les bonnes feuilles de l'IGA

Evaluation de la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillesse pour le volet domicile

Rapport n° 16113R

La loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) comporte plusieurs dispositions pour améliorer la prise en charge des personnes âgées, mais leur application s'avère complexe. Les effets de la loi sont peu lisibles, tant pour les bénéficiaires de l'allocation de perte d'autonomie (APA) que pour les proches aidants.

Le caractère hétérogène de la mise en œuvre de cette loi par les départements et les délais très courts expliquent, notamment, les difficultés rencontrées. Il apparaît indispensable pour l'État de mieux associer, à l'avenir, les départements à la préparation des réformes les concernant.

Une simplification du dispositif de compensation des charges pour les départements est préconisée. Les crédits d'ingénierie de la conférence des financeurs, prévue par cette loi pour coordonner les financements dans le département, doivent être pérennisés.

Enfin, plusieurs dispositions de la loi ASV engagent un processus d'amélioration de l'accompagnement des proches aidants des personnes âgées. Il s'agit d'un enjeu de société majeur pour lequel de nombreux acteurs se mobilisent. L'élaboration d'un plan national pour les aidants constitue une priorité.



Crédit photo : Nessyal – AdobeStock

Evaluation de la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement pour le volet domicile

Synthèse du rapport

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement améliore la prise en charge des personnes âgées

La loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) comporte différentes mesures qui témoignent d'une volonté d'améliorer la prise en charge sociale et, dans une certaine mesure, médico-sociale, des personnes âgées. Elle vise notamment à améliorer l'accessibilité financière des personnes âgées aux prestations de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui vont les aider à vivre à leur domicile, si elles le souhaitent.

Les premières évaluations sont positives, en particulier pour les personnes les plus dépendantes et aux revenus les plus modestes, ce qui constituait un des objectifs de la loi. Les efforts d'information, d'évaluation des besoins des personnes âgées comme des proches aidants constituent également des avancées.

Le rôle des départements comme pilote de la prise en charge des personnes en perte d'autonomie est réaffirmé. Toutefois, ces mesures leurs demandent des efforts importants notamment pour réviser l'ensemble des plan d'aides des personnes âgées.

La mise en œuvre, dans le cadre de la loi ASV, de la conférence des financeurs, présidée par le président du conseil départemental, avec l'objectif de coordonner l'ensemble des financements d'un département, complète le dispositif de la prévention de la perte d'autonomie.

La mise en œuvre de la loi ASV a rencontré de nombreuses difficultés

Pour autant, malgré l'intérêt suscité par plusieurs de ces mesures, la mise en œuvre de la loi ASV a rencontré des difficultés qu'illustrent plusieurs facteurs :

- la complexité des mesures, qui a freiné leur application et limité leur impact effectif sur les personnes âgées,
- l'hétérogénéité de la mise en œuvre selon les départements qui s'explique à la fois par des politiques différentes de prise en charge des personnes âgées avant la loi ASV et des différences démographiques et économiques,

- les délais très courts laissés aux départements pour mettre en œuvre cette réforme particulièrement complexe.

L'exercice du libre-choix du plan d'aide qui les concerne par les personnes âgées, renforcé par la loi ASV, reste difficile même si l'accessibilité à l'information est renforcée, notamment grâce au portail internet de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Cela ne suffit toutefois pas à compenser la délivrance d'informations nombreuses et complexes consécutives à la loi ASV, en direction des personnes âgées par les départements.

Les nombreux dispositifs d'évaluation et de coordination dont peuvent bénéficier les personnes âgées amènent à une perte de leur lisibilité. Il convient de faire converger les dispositifs d'évaluation des besoins sanitaires et sociaux des personnes âgées en tenant compte des différentes temporalités.

L'évolution juridique des services d'aide et d'accompagnement à domicile est une première étape d'un processus plus global de réduction des inégalités territoriales

La loi ASV porte également sur une évolution juridique des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) qui fournissent les aides aux personnes âgées bénéficiaires de l'APA. Ainsi, les SAAD anciennement agréés par la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi, (DIRECCTE) basculent dans le champ de l'autorisation par les départements, ce qui constitue une avancée potentielle du rôle de pilote du département pour l'offre de SAAD. En revanche, les départements ont peu de marge de manœuvre, une fois les SAAD autorisés, pour refuser le renouvellement d'autorisation, actuellement subordonné aux seuls résultats de l'évaluation externe.

Les critères de renouvellement de ces structures devraient être revus en concertation avec les acteurs concernés en tenant notamment compte des liens entre l'offre d'aide à domicile et son financement. Une réforme du financement des SAAD nécessite une approche politique dans le cadre d'une instance réunissant l'ensemble des acteurs concernés.

L'expérimentation de l'organisation des services polyvalents d'aide et de soins à domicile mérite d'être poursuivie

La loi ASV offre également la possibilité d'expérimenter un modèle intégré d'organisation, de fonctionnement et de financement des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) avec l'accord conjoint du président du conseil départemental et du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) pour une durée n'excédant pas deux ans. Les SPASAD s'inscrivent dans la volonté du rapprochement du soin et de l'aide dans une logique de parcours et d'accompagnement global de la personne. Plusieurs acteurs ont insisté sur l'intérêt de la gestion coordonnée des plannings, d'une mutualisation des interventions de l'aide et du soin au domicile des personnes âgées et d'une organisation facilitant les évolutions professionnelles et les possibilités de formation. Toutefois, des obstacles à une coordination plus aboutie demeurent, notamment l'absence de fongibilité des crédits de l'assurance maladie et des départements. Dans ce contexte, il est recommandé de poursuivre jusqu'à son terme l'expérimentation SPASAD.

Une évolution des financements de l'aide à domicile est souhaitable

Le secteur de l'aide à domicile bénéficie de financements multiples qui ne remplacent pas une nécessaire réforme structurelle. Outre le concours aux départements, la CNSA finance le secteur de l'aide à domicile à travers des conventions. Des fonds exceptionnels ont été versés au secteur de l'aide à domicile de 2012 à 2017, dans un contexte d'urgence. Pour ce qui est de la tarification des services prestataires, quatre modèles de tarification ont été analysés dans les départements consultés. Ces constats amènent à recommander une évolution du financement du secteur de l'aide à domicile, à partir des tarifs des départements mais aussi des autres ressources, sur la base d'objectifs politiques et non techniques. Des travaux doivent être conduits dans ce sens dans le cadre d'une instance ad hoc.

La conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie, instaurée par la loi ASV, réunit l'ensemble des acteurs du département intervenant dans ce domaine. La présidence est assurée par le président du conseil départemental et la vice-présidence par le directeur général de l'ARS. Il s'agit d'un signal fort visant à asseoir la légitimité du département dans le champ de la prévention de la perte d'autonomie et pas seulement celui de la prise en charge de la dépendance. Elle vise à établir un diagnostic des besoins des personnes âgées de soixante ans et plus résidant sur le territoire départemental, à recenser les initiatives locales et définir un programme coordonné de financement des actions individuelles et collectives de prévention.

La loi ASV fait de l'accompagnement des proches aidants un sujet majeur

Elle définit la notion de proche aidant, avec notamment une clarification entre les professionnels et autres aidants. La plupart des départements avaient mis en œuvre des mesures en faveur des aidants avant la publication de la loi ASV dans le cadre d'une convention avec la CNSA. La CNSA finance également des dépenses de formation des aidants familiaux qui participent à l'accompagnement d'un proche en situation de handicap ou en perte d'autonomie, dans le cadre de conventions avec les départements ou de conventions avec les réseaux nationaux. Elle soutient des projets de recherche ou actions innovantes concernant les aidants. La loi ASV prévoit différentes mesures en faveur des proches aidants mais certaines sont difficiles à mettre en œuvre. Elle crée un droit au répit pour les proches aidants mais impose une participation financière de la personne aidée et des critères d'accessibilité trop restrictifs. Elle permet la prise en charge de la personne âgée lors de l'hospitalisation du proche aidant, là encore avec une participation financière de la personne aidée et des critères d'accessibilité trop restrictifs. La mission recommande un accès aux mesures pour les proches aidants sans condition liée à l'APA qui concerne la personne aidée et non l'aidant et sans participation financière de la personne âgée aidée.

Une autre disposition de la loi ASV transforme le congé de soutien familial en congé de proche aidant. Le soutien aux aidants constitue en outre un axe de programmation de la conférence des financeurs. La mission souligne que d'autres acteurs interviennent pour soutenir et accompagner les aidants comme leur représentant, les organismes de protection sociale ou les entreprises. Ce sujet de société mérite l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'orientation national piloté par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Revoir les critères de renouvellement des autorisations des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), en concertation avec les acteurs concernés.
2. Accorder aux départements la possibilité de ne pas exiger de lieu d'accueil dans le département, si le SAAD dispose d'un lieu d'accueil dans un département limitrophe, accessible géographiquement pour les usagers.
3. Simplifier le cahier des charges national définissant les conditions techniques d'organisation et de fonctionnement des SAAD.
4. Faire converger les dispositifs d'évaluation des besoins sanitaires et sociaux des personnes âgées en tenant compte des différentes temporalités.
5. Maintenir le caractère facultatif des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec la possibilité d'utiliser d'autres supports contractuels.
6. Supprimer tout fonds exceptionnel mais réintégrer leurs financements dans la dotation CNSA dans les conventions CNSA-Départements portant sur l'aide à domicile.
7. Dans le cadre d'une instance réunissant les acteurs concernés, déterminer les principes préalables à la réforme du financement des SAAD et proposer les mesures de financement y répondant.
8. Simplifier les règles d'éligibilité des aides techniques à un financement par la conférence des financeurs.
9. Prévoir une pérennisation des crédits d'ingénierie destinés à la conférence des financeurs.
10. Définir des orientations nationales cohérentes visant à accompagner les aidants et élaborer un plan national aidants.

Les auteurs

François Scarbonchi | Inspecteur général
de l'administration

Anne-Carole Bensadon | Membre de l'inspection générale des affaires sociales

Christine Daniel | Membre de l'inspection générale des affaires sociales