



ASSEMBLÉE NATIONALE

14ème législature

aides à domicile

Question écrite n° 86605

Texte de la question

Mme Martine Martinel attire l'attention de Mme la secrétaire d'État, auprès de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, chargée de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et de l'autonomie sur l'activité des structures - entreprises et associations - œuvrant auprès des personnes âgées dépendantes et des personnes en situation de handicap. À l'heure actuelle, pour que ces structures puissent travailler, un agrément est délivré par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte), après consultation du président du conseil départemental. L'État se charge donc directement de la procédure d'instruction. Or à compter de la publication du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, prévue courant 2016, le régime de l'agrément délivré par les Dirrecte sera supprimé au profit d'un régime unique d'autorisation-habilitation délivré par les conseils départementaux. C'est ce qui est prévu à l'article 32 bis du projet de loi, rajouté à la suite de l'adoption d'un amendement des rapporteurs Messieurs Labazee et Roche en première lecture au Sénat. Tout récemment, à l'occasion de la deuxième lecture de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter un amendement qui modifie substantiellement la teneur de l'article 32 bis, sans toutefois revenir sur la suppression de l'agrément, qui est donc validée. Or cette suppression soulève certaines interrogations parmi les structures concernées par la mesure. En particulier, ces dernières craignent les impacts délétères pour les conseils départementaux. En supprimant le régime de l'agrément sans compensation financière, il y aurait vraisemblablement une augmentation du coût de gestion du dispositif d'autorisation pour les conseils départementaux, ainsi que de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et de celles en situation de handicap. Ainsi la fédération du service aux particuliers (Fédésap) estime-t-elle l'augmentation du budget alloué à l'allocation personnalisée autonomie (APA) à 287 millions d'euros par an. En ces temps de difficultés budgétaires, les conseils départementaux auraient ainsi encore plus de mal à assurer leur mission de mise en œuvre de politiques de solidarité. Elle souhaiterait donc savoir si cette nouvelle mesure sera accompagnée d'une compensation financière. Par ailleurs, ces structures pointent un risque d'inégal accès à des services de qualité sur l'ensemble du territoire. En effet, en supprimant le régime de l'agrément, le seul disposant d'un cahier des charges national assurant une certaine homogénéité sur le territoire, on laisserait aux seuls conseils départementaux la capacité de décider les structures à opérer ou non. Au vu de ces éléments, et alors même qu'une partie de la société commence à se mobiliser aux côtés des structures agréées en appuyant leurs revendications, elle estime préférable de conserver le régime actuel de l'agrément délivré par les Dirrecte. Si cette solution n'était pas retenue, elle souhaiterait savoir quelles sont les garanties prévues par le Gouvernement, d'une part pour préserver le budget « solidarité » des départements, d'autre part pour garantir un égal accès aux services de ces structures agréées pour les citoyens français sur l'ensemble du territoire.

Texte de la réponse

Afin de permettre aux départements, chef de file des politiques d'action sociale, de mieux structurer une offre de services de qualité sur leur territoire, la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) a unifié les régimes juridiques des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)

intervenant auprès des personnes âgées, des personnes handicapées et des familles fragiles en faisant prévaloir celui de l'autorisation. Le double régime d'agrément (introduit par la loi Borloo de 2005) et d'autorisation (relevant du code de l'action sociale et des familles) avec droit d'option, ouvert aux services prestataires d'aide et d'accompagnement à domicile intervenant auprès des publics fragiles, était en effet critiqué par plusieurs rapports parlementaires et de la Cour des comptes qui relevaient sa complexité et les difficultés qu'il posait tant pour les départements que pour les services eux-mêmes. Ce nouveau régime s'inscrit dans une logique classique de protection sociale des publics fragiles. Les services sont ainsi soumis aux mêmes exigences et garanties. Il répond enfin aux exigences du droit européen.

- Une unification du régime juridique des SAAD simplifiée La bascule dans le régime de l'autorisation de tous les SAAD prestataires intervenant auprès de publics vulnérables a été simplifiée. Les SAAD ex-agrérés intervenant auprès des personnes âgées et des personnes handicapées sont réputés autorisés sans habilitation à intervenir auprès de bénéficiaires de l'aide sociale et donc sans tarification par le conseil départemental. En effet, l'unification des régimes juridiques ne pouvait entraîner automatiquement la tarification de l'ensemble des services, insoutenable pour les conseils départementaux, étant en outre précisé que certains services sont attachés à leur liberté tarifaire. S'agissant des conseils départementaux, la bascule de ces SAAD ex-agrérés dans l'autorisation est neutre : aucune formalité de leur part n'est requise et la bascule n'a aucune incidence financière, ces SAAD n'étant pas tarifés. La réforme permet, en outre, aux conseils départementaux, de mieux répondre aux besoins identifiés sur leur territoire notamment par le biais de la régulation et de la structuration de l'offre que permet la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les SAAD. L'autorisation renouvelée s'impose désormais à tous les SAAD prestataires intervenant auprès de publics fragiles pour des activités sensibles, qu'ils soient financés ou non par le conseil départemental. En effet, celui-ci est désormais le seul à gérer le flux des nouvelles demandes de création de SAAD prestataires.
- Une autorisation valant mandatement au sens du droit européen Outre les dispositions de droit commun découlant du régime de l'autorisation, la réforme prévoit pour l'ensemble des SAAD prestataires sur le territoire national des mesures favorisant l'activité du secteur de l'aide à domicile. De manière pérenne, la nouvelle autorisation vaut mandatement au sens du droit européen, ce qui permet de sécuriser l'activité des services, ainsi que la fin de la capacité des SAAD exprimée en heures d'activité au profit d'une seule zone d'intervention. Par ailleurs, de manière dérogatoire et jusqu'au 31 décembre 2022, afin d'apporter une réponse de principe aux services d'aide et d'accompagnement à domicile demandeurs d'une autorisation, d'une extension d'activité ou d'une habilitation à l'aide sociale dans un délai raisonnable, la loi prévoit que le président du conseil départemental dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande du service d'aide et d'accompagnement à domicile pour y répondre favorablement ou non. Les motifs de refus par le département d'autoriser ou d'habiliter un service à prendre en charge des bénéficiaires de l'aide sociale sont mentionnés à l'article L313-8 du CASF ; il s'agit notamment de demandes de services dont les coûts de fonctionnement sont manifestement hors de proportion avec le service rendu ou les coûts sont susceptibles d'entraîner, pour les budgets des collectivités territoriales, des charges injustifiées ou excessives, compte-tenu notamment de ses priorités en matière d'action sociale et des orientations des schémas départementaux relatifs notamment aux personnes handicapées ou aux personnes âgées. La transparence des décisions des présidents de conseil départemental quant aux demandes d'autorisation, d'extension ou d'habilitation à l'aide sociale (HAS) est renforcée par l'obligation de motiver les décisions de refus et d'effectuer un rapport annuel à l'assemblée délibérante du département puis au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) faisant le bilan, selon la nature juridique du gestionnaire des demandes qui lui ont été présentées.
- Une homogénéisation du niveau de qualité des SAAD Par ailleurs, un cahier des charges national fixe des règles techniques minimales d'organisation et de fonctionnement pour l'ensemble des SAAD autorisés. Applicable depuis le 1er juillet 2016, il soumet tous les SAAD prestataires intervenant auprès des personnes âgées ou handicapées et des familles fragilisées aux mêmes règles techniques d'organisation et de fonctionnement afin d'assurer une même qualité des prestations sur l'ensemble du territoire. Le cahier des charges national reprend en grande partie les dispositions du cahier des charges de l'agrément en les actualisant, notamment en renforçant le niveau de protection du consommateur conformément à la loi consommation du 17 mars 2014. Le décret qui traduit ce cahier des charges national a été très largement concerté avec les fédérations gestionnaires de telle sorte qu'il n'impose pas de nouvelles exigences hors d'atteinte. S'agissant de la qualité des prestations, le cahier des charges national introduit l'obligation d'adhésion à la Charte nationale Qualité des services à la personne afin de favoriser la recherche continue d'une meilleure qualité de services et d'accompagner les SAAD autorisés dans une gestion plus efficiente. Il s'agit d'un outil

d'auto-évaluation propre aux services. - Une clarification des activités relevant de l'agrément ou de l'autorisation Enfin, un décret du 8 juin 2016 actualise la liste des activités relevant de l'agrément ou de l'autorisation afin de tenir compte de la réforme juridique des SAAD présentée ci-dessus. Désormais, les activités d'aide et d'accompagnement à domicile qui sont exercées en mode prestataire auprès de publics vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées ou atteintes de maladies chroniques et familles fragiles) relèvent du régime de l'autorisation. Quant au régime de l'agrément, il recouvre les activités de garde d'enfants de moins de trois ans et leur accompagnement en dehors du domicile, quel que soit leur mode d'intervention (prestataire ou mandataire), ainsi que les activités d'assistance à domicile aux personnes âgées et aux personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques réalisées en mode mandataire ou mise à disposition. Enfin, les activités de services à la personne qui ne sont pas exercées auprès d'un public fragile relèvent de la déclaration. Pour répondre aux difficultés du secteur de l'aide et de l'accompagnement à domicile, plusieurs dispositions de la loi permettent de moderniser ce secteur - Le développement des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) dits « intégrés » permettra de décloisonner les interventions, afin d'améliorer la qualité des services tout en simplifiant les parcours des personnes âgées - La priorité donnée au domicile pour tous ceux qui le souhaitent, notamment avec la revalorisation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), amènera naturellement de l'activité à ces services - La simplification du régime juridique des services d'aide et d'accompagnement à domicile. L'ancien régime de l'autorisation et de l'agrément des services d'aide à domicile ont disparu au profit du seul régime de l'autorisation. Le Conseil départemental est désormais le seul chef de file de l'action sociale. Un cahier des charges publié le 22 avril 2016 et applicable à compter du 1er juillet 2016 permet d'homogénéiser les pratiques des services d'aide et d'accompagnement à domicile. - La généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Les services d'aide et d'accompagnement à domicile autorisés relevant des 1°, 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 peuvent conclure avec le président du conseil départemental un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens dans le but de favoriser la structuration territoriale de l'offre d'aide à domicile et la mise en œuvre de leurs missions au service du public. Cette mesure permet notamment de sortir de la tarification horaire, en s'inspirant des expérimentations menées précédemment. Le gouvernement prend en compte les difficultés rencontrées par les départements dans la gestion des SAAD à travers différentes mesures. - Le Fonds de restructuration de l'aide à domicile : Entre 2012 et 2015, 130 millions d'euros ont bénéficié à plus de 1 600 structures Le secteur de l'aide à domicile fait l'objet d'un important soutien de l'Etat. Ce sont ainsi 130M qui sont venus abonder les budgets des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) depuis 2012, dans le cadre d'un fonds de restructuration de l'aide à domicile. Pour l'année 2016, une nouvelle tranche d'aide de 25M a été décidée afin de continuer l'aide apportée aux structures en difficultés. L'arrêté relatif à cette aide supplémentaire a été publié le 7 mars 2016. Une instruction du 8 février 2016 a été adressée aux ARS en vue de préciser les modalités de versement de ces fonds. - La revalorisation des salaires de la branche de l'aide à domicile de 1% a, quant à elle, été décidée dès juillet 2014.

Données clés

Auteur : [Mme Martine Martinel](#)

Circonscription : Haute-Garonne (4^e circonscription) - Socialiste, écologiste et républicain

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 86605

Rubrique : Professions sociales

Ministère interrogé : Famille, enfance, personnes âgées et autonomie

Ministère attributaire : Personnes âgées et autonomie

Date(s) clé(s)

Date de signalement : Question signalée au Gouvernement le 4 octobre 2016

Question publiée au JO le : [4 août 2015](#), page 5846

Réponse publiée au JO le : [18 octobre 2016](#), page 8734