

La tarification des services d'aide à domicile : un outil au service des politiques départementales ?

Robin Hege, Quitterie Roquebert, Marianne Tenand, Agnès Gramain

▶ **To cite this version:**

Robin Hege, Quitterie Roquebert, Marianne Tenand, Agnès Gramain. La tarification des services d'aide à domicile : un outil au service des politiques départementales ?. 2014. hal-01092496v5

HAL Id: hal-01092496
https://hal.science/hal-01092496v5

Submitted on 22 May 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La tarification des services d'aide à domicile : un outil au service des politiques départementales ?

MODAPA
www.modapa.cnrs.fr

Notes MODAPA / N°2
Décembre 2014

Les situations locales en matière de prise en charge de la dépendance diffèrent d'un territoire à l'autre, en termes d'organisation de l'offre ou de niveau de dépenses publiques par exemple. Cette variété peut refléter aussi bien la diversité des caractéristiques du territoire que celle des politiques départementales. En effet, l'action sociale en direction des personnes âgées est en grande partie décentralisée aux conseils généraux. Le Code de l'action sociale et des familles (CASF) leur confie notamment la régulation des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) : c'est le conseil général qui délivre l'autorisation administrative d'exercice et qui fixe les tarifs que facturent les SAAD « autorisés » (qui se distinguent des services « agréés »). Comment les conseils généraux exercent-ils ce rôle de régulateur du secteur de l'aide à domicile ? Les pratiques d'autorisation et de tarification sont-elles l'occasion de définir des politiques départementales spécifiques en matière de prise en charge de la dépendance à domicile ?

Cette étude se propose de décrire les pratiques d'autorisation et de tarification des services d'aide et d'accompagnement à domicile par les conseils généraux. Elle s'appuie sur les résultats de l'enquête Territoire, réalisée en 2012 par une équipe pluridisciplinaire à laquelle appartient une partie des membres de MODAPA. Cette enquête analyse les politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes à l'échelle départementale.

Editeur scientifique : Agnès Gramain (CES, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)
Rédaction : Robin Hégé (CES - Université Paris 1 Panthéon Sorbonne), Quitterie Roquebert (CES– CNRS), Marianne Tenand (PSE - ENS)

Le projet de recherche MODAPA rassemble une dizaine de chercheurs en sciences économiques pour étudier la demande d'aide des personnes âgées dépendantes à domicile. Il a pour objectif principal d'estimer la sensibilité de la demande d'aide professionnelle au reste-à-charge et son effet sur les aides informelles. Il permettra en particulier de simuler l'impact de réformes des politiques publiques sur la prise en charge de la dépendance et son financement.

Cette recherche a bénéficié de l'aide conjointe de la Direction Générale de la Santé (DGS), de la Mission recherche de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (MiRe-DREES) de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), du Régime Social des Indépendants (RSI) et de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), dans le cadre de l'appel à projets général lancé par l'IReSP en 2013. Cette recherche a également bénéficié de l'aide de l'Agence Nationale de Recherche (ANR) dans le cadre de l'appel à projet 2014 du défi Santé et Bien-être (convention ANR-14-CE30-0008).

L'OBJET D'ÉTUDE

• Diversité des situations locales

Les situations locales en matière d'aide à domicile diffèrent d'un territoire à l'autre, en termes d'organisation de l'offre ou de niveau de dépenses publiques notamment. Par exemple, en 2012, dans les départements métropolitains, le taux de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)[1] parmi la population de 75 ans et plus variait de 6,2 % à 21,8 % et le montant annuel moyen de l'allocation variait de 3 606 € à 5 812 € par bénéficiaire[2].

Cette diversité peut être due aux caractéristiques propres des territoires ou bien aux différences dans les pratiques des conseils généraux. En effet, l'organisation décentralisée de l'action sociale leur attribue une grande partie des responsabilités de la régulation de l'aide à domicile. Les spécificités de l'action publique dans chaque département peuvent ainsi contribuer à expliquer la diversité des situations locales.

• L'importance des missions du conseil général

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (dite « loi de décentralisation ») a confié la responsabilité de l'action sociale au conseil général. C'est lui qui prend en charge les procédures relatives à l'APA et une partie de son financement. Il doit également organiser la régulation du secteur de l'aide à domicile.

Dans le cadre de cette régulation, le conseil général est en mesure de délivrer le statut d'« autorisés » aux services qui en font la demande (voir Encadré 1). Ces services sont alors tarifés[3] par le conseil général et sont tenus de répondre à des exigences de qualité précises.

ENCADRÉ 1 : RÉGIMES DES SERVICES D'AIDE ET D'ACCOMPAGNEMENT À DOMICILE

On distingue deux types de SAAD prestataires :

- les *services agréés* par l'État central, qui relèvent du Code du travail et sont libres de fixer leur prix, à condition de respecter un taux d'évolution annuel maximal (régime de l'agrément, loi du 26 juillet 2005).
- les *services autorisés*, qui sont encadrés et tarifés par les conseils généraux et relèvent du Code de l'action sociale et des familles (régime de l'autorisation, loi du 2 janvier 2002). Depuis 2009, l'obtention du statut d'autorisé se fait à partir d'une procédure d'appel d'offre du conseil général.

• Intervention des autres niveaux d'action publique

Simultanément, l'action des conseils généraux dans la régulation de l'aide à domicile s'articule avec celles des autres niveaux de l'intervention publique.

En matière de tarification, les conseils généraux sont ainsi tenus de respecter les normes établies au niveau national, par les lois, par les voies réglementaires (voir Encadré 2) mais aussi par les conventions collectives qui concernent le secteur de l'aide à domicile.

L'action des conseils généraux rencontre également celle des autres collectivités territoriales. Les tarifs arrêtés peuvent ainsi dépendre des choix municipaux : c'est le cas quand une commune dispose d'un centre communal d'action sociale qu'elle subventionne, ce qui diminue le coût de revient apparent. Les tarifs dépendent aussi, plus indirectement, de la politique du conseil régional : les plans de formation peuvent influencer la structure de qualification du personnel et donc, la masse salariale des services.

A priori, il est donc difficile de connaître les marges d'action dont disposent effectivement les conseils généraux et d'identifier leur rôle dans la diversité des situations locales (voir Encadré 3). C'est ce que l'enquête Territoire a cherché à étudier.

[1] L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est une aide publique qui prend en charge une partie des dépenses d'aide pour la réalisation des activités de la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes.

[2] Source : Drees, enquêtes annuelles sur l'aide sociale ; Insee, estimation de population au 01/01/2013.

[3] Un SAAD est dit « tarifé » par le conseil général lorsque ce dernier arrête le(s) tarif(s) au(x)quel(s) le SAAD propose ses prestations.

ENCADRÉ 2 : CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE DE LA TARIFICATION

Le Code d'action sociale et des familles (CASF) prévoit que les SAAD autorisés soient tarifés par les pouvoirs publics (L. 314-7). Il encadre le mode de calcul du tarif individualisé des structures autorisées (Article R.314-1 à R.314-208) en fixant le type de documents budgétaires et comptables à mobiliser pour ce calcul, le type de dépenses que le conseil général doit prendre en compte et le mode de calcul du tarif à partir des dépenses considérées.

Ce cadre construit le tarif arrêté par le conseil général comme un coût moyen horaire du service. Ce tarif doit assurer la viabilité économique du service (menacée dans le cas d'un tarif trop faible) mais aussi permettre de maîtriser le niveau des prix dans le secteur de l'aide à domicile (largement financé sur budget public).

MÉTHODE

• L'enquête Territoire centrée sur les pratiques des conseils généraux

L'enquête Territoire vise à comprendre comment se construit la diversité de l'action publique dans la prise en charge de la dépendance à domicile à l'échelle départementale. Elle permet de décrire les pratiques des conseils généraux et de révéler la marge d'autonomie dont ils disposent dans l'élaboration de ces politiques sociales.

• L'étude des pratiques de tarification

Le questionnaire de l'enquête Territoire concerne l'organisation territoriale des conseils généraux, la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et les pratiques de tarification des SAAD autorisés (voir Encadré 4). La partie tarification porte plus spécifiquement sur la part des structures autorisées dans l'aide apportée aux bénéficiaires de l'APA à domicile et sur les pratiques de tarification des conseils généraux pour ces structures.

Étant donné qu'un grand nombre de structures peuvent intervenir dans un département, trois tarifs particuliers ont été recueillis auprès des équipes des conseils généraux :

- le tarif arrêté pour le plus gros service[4] du département, qui permet de comparer les niveaux des tarifs d'un département à l'autre (différences inter-départementales) ;

- le tarif le plus faible et le tarif le plus élevé arrêtés au sein du département, qui sont utiles pour analyser l'ampleur des écarts de prix à l'intérieur d'un même département (différences intra-départementales).

[4] Le plus gros service est le service qui fournit le plus d'heures subventionnées dans le cadre de l'APA.

ENCADRÉ 4 : LA RÉALISATION DE L'ENQUÊTE TERRITOIRE

L'enquête Territoire porte sur les pratiques des conseils généraux en matière de prise en charge de la dépendance. Réalisée entre 2010 et 2012 par un collectif interdisciplinaire de sociologues et d'économistes, elle s'est déroulée en deux temps :

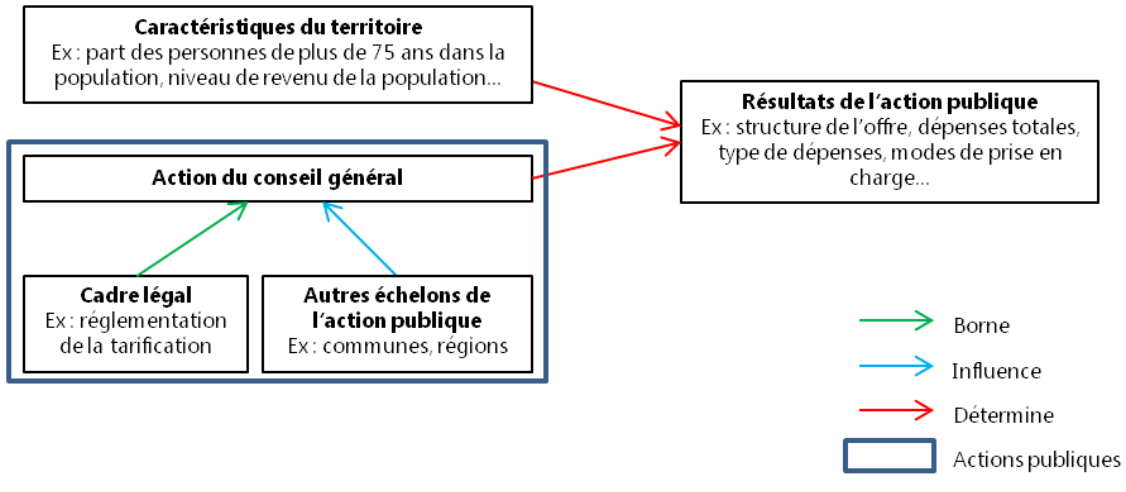
1) réalisation d'enquêtes par observation et entretiens (monographies) entre 2010 et 2012 dans huit départements pour repérer les différents modes d'intervention des conseils généraux et analyser les points d'intérêt pour la compréhension des pratiques départementales ;

2) élaboration d'un questionnaire, à partir des études qualitatives, diffusé ensuite à l'ensemble des conseils généraux métropolitains. Ce questionnaire porte sur l'organisation territoriale des conseils généraux, sur la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile et sur les pratiques de tarification des SAAD autorisés.

Une partie des membres de l'équipe MODAPA a participé à la réalisation de ces deux étapes et est maintenant chargée de l'exploitation des données obtenues grâce aux questionnaires.

Sur les 96 départements contactés, 73 conseils généraux ont retourné le questionnaire. Toutefois, tous n'ont pas répondu à l'ensemble des questions, ce qui explique les variations du nombre de répondants dans les statistiques qui suivent.

ENCADRÉ 3 : COMPRENDRE LES RÉSULTATS DE L'ACTION PUBLIQUE



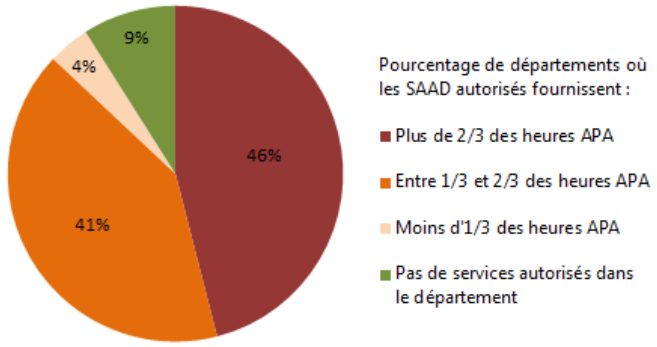
Création MODAPA

• La tarification des services autorisés, outil de maîtrise des prix et de la qualité

Les services autorisés fournissent une large partie des heures subventionnées dans le cadre de l'APA. Dans 60 départements sur 69 répondants (87 %), les SAAD autorisés fournissent plus du tiers de ces heures APA. Pour près d'un département sur deux, ils fournissent au moins deux tiers des heures APA (Graphique 1). Ces services autorisés sont généralement tarifés par le conseil général : seuls 12 départements ne tarifient qu'une partie des structures autorisées et un département n'en tarifie aucune formellement.

La prépondérance des SAAD autorisés et tarifés dans la majorité des départements montre que la plupart des conseils généraux ont la volonté d'intervenir sur la qualité des prestations et le niveau des prix dans le secteur de l'aide à domicile.

GRAPHIQUE 1 : RÉPARTITION DES DÉPARTEMENTS SELON LA PROPORTION DES HEURES APA ASSURÉES PAR DES SERVICES AUTORISÉS



Source : enquête Territoire (2012).
69 conseils généraux répondants.
Lecture : dans 46 % des départements répondants, les services autorisés fournissent plus de 2/3 des heures subventionnées dans le cadre de l'APA.

• Les différences de tarifs entre les départements, reflets des normes locales

D'un département à l'autre, les différences dans les niveaux des tarifs sont conséquentes : pour un bénéficiaire s'adressant au plus gros service de son département, le tarif de l'heure d'aide peut varier de 17,1 €/h à 30,29 €/h pour une tâche semblable (Tableau 1).

Ces différences de tarifs s'expliquent en partie par des différences dans les conditions de production des services autorisés, liées aux caractéristiques des structures et des territoires. Certains services interviennent par exemple dans des endroits particulièrement difficiles d'accès, desservent une zone particulièrement large ou encore acceptent des interventions très fractionnées.

Ces différences reflètent également les différents modes de calcul utilisés par les conseils généraux pour établir les tarifs. En effet, les conseils généraux calculent un coût de revient moyen théorique, qui intègre à la fois les données fournies par les services et des normes de production définies par chaque conseil général (Gramain & Xing, 2012). Ces normes encadrent par exemple le poids des frais de structures dans le coût de revient ou celui des tâches de direction et de gestion. Elles peuvent aussi fixer un taux d'encadrement maximum acceptable en termes de masse salariale. Enfin, elles portent souvent sur la part du temps d'intervention au domicile dans le temps de travail des salariés. Le calcul des tarifs permet ainsi à chaque conseil général d'orienter le processus de production des services.

• Unifier les tarifs dans le département, un enjeu de redistribution géographique

Les conseils généraux ont aussi des politiques différentes concernant la variabilité des tarifs sur leur territoire. L'écart entre le tarif horaire le plus faible et le tarif le plus élevé, pour une tâche semblable, dépasse 10 € dans l'un des départements (Tableau 1). A l'opposé, 8 conseils généraux arrêtent un même niveau de tarifs[5] pour tous les SAAD autorisés du département. Reporter les différences de coûts de production dans les tarifs, ou au contraire les gommer, n'est pas un choix neutre. Egaliser les tarifs permet en particulier d'organiser une redistribution géographique des bénéficiaires qui vivent dans des zones à coût de production faible vers les bénéficiaires qui vivent dans des zones où le coût de production est plus élevé.

• La double tarification comme incitation à la qualité des aides

Enfin, certains conseils généraux arrêtent un seul tarif par service (tarification simple) tandis que d'autres décident d'appliquer deux tarifs par service (double tarification). Dans ce dernier cas, les tarifs distinguent les activités, soit selon le jour d'intervention (jours ouvrables / dimanche et jours fériés), soit selon type de tâches (tâches ménagères / tâches d'aide au corps), soit selon la qualification du personnel. La double tarification concerne presque un tiers des départements (21 sur 67 répondants).

La tarification simple permet de limiter l'augmentation des dépenses d'APA. Elle incite en effet les SAAD à figer la structure de leur activité : ils doivent s'assurer que leur coût de revient moyen corresponde au tarif

[5] 4 conseils généraux arrêtent un tarif unique pour tous les SAAD autorisés du département ; 4 conseils généraux arrêtent deux tarifs par SAAD autorisé (voir double tarification) mais ces deux tarifs sont identiques pour tous les SAAD autorisés du département.

fixé par le conseil général à partir de la structure d'activité de l'année précédente. De plus, avec une tarification simple, le conseil général est en mesure de prévoir le coût moyen de l'heure d'aide qu'il finance en partie dans le cadre de l'APA. A l'inverse, la double tarification rend plus difficile la prévision des dépenses du conseil général mais permet l'évolution de la structure d'activité des SAAD sans danger pour leur équilibre économique.

Parce qu'elle permet de valoriser certaines activités plus coûteuses, la double tarification constitue donc un outil pour encourager certaines dimensions de la qualité des aides. 10 conseils généraux encouragent la permanence des aides, en distinguant les activités selon le jour d'intervention et les 11 autres rétribuent les interventions qualifiées.

• • •

En matière de régulation du secteur de l'aide à domicile, les conseils généraux se saisissent donc des espaces de décision qui leurs sont offerts via l'autorisation et la tarification des SAAD, le calcul des tarifs et le choix du mode de tarification. Ces outils techniques leur permettent d'orienter l'action publique vers des objectifs propres au conseil général, aussi bien en matière de maîtrise des dépenses que d'accès à l'aide professionnelle et de promotion de la qualité de la prise en charge à domicile.

TABLEAU 1 : TARIFS DES SERVICES AUTORISÉS D'APRÈS L'ENQUÊTE TERRITOIRE

	Tarif du plus gros service du département (€/h)				Écart entre le tarif le plus élevé et le tarif le plus faible (€)	
	Moyenne*	Min	Max	Rapport interquartile	Moyenne	Maximum**
Départements à tarification simple (N=46)						
Tarif horaire	20,15	17,1	23	1,06	3,22	9,21
Départements à tarification double (N=21)						
Selon le jour d'intervention (N=10)						
Tarif pour les jours ouvrables	20,26	18,19	22,57	1,12	2,11	5,38
Tarif pour les dimanches et jours fériés	25,31	21,13	30,29	1,27	2,84	7,21
Selon le type de tâches (N=10)						
Tarif pour les aides ménagères	19,44	17,52	20,38	1,06	2,0	6,33
Tarif pour les aides au corps	21,96	19,02	24,97	1,12	3,54	10,11
Selon la qualification du personnel (N=1)						
Tarif pour le personnel peu qualifié	21,81	.	.	.	5,59	.
Tarif pour le personnel plus qualifié	24,59	.	.	.	5,44	.

Source : enquête Territoire (2012)

Notes : * Les médianes sont semblables aux moyennes et n'ont pas été inclues dans le tableau.

**Il n'y a pas de colonne relative à l'écart minimum car quelque soit la tarification, cet écart est égal à zéro. Cette situation correspond aux départements où le conseil général arrête un tarif unique pour toutes les structures autorisés.

Le rapport interquartile est le rapport entre le troisième quartile (valeur au dessus de laquelle se trouve 25 % des tarifs) et le premier quartile (valeur au-dessous de laquelle se trouve 25 % des tarifs). Plus ce rapport est élevé, plus la dispersion des tarifs est importante.

Lecture : à l'intérieur des départements à tarification simple, l'écart entre le tarif le plus haut et le tarif le plus bas est en moyenne de 3,22 €. Cet écart peut aller jusqu'à 9,21 €.

Dans les 10 départements qui arrêtent un double tarif pour distinguer les tâches selon le jour d'intervention, le tarif appliqué aux jours ouvrables du plus gros service du département est en moyenne de 20,26 €/h et varie de 18,19 €/h à 22,57 €/h selon le département, avec un rapport interquartile de 1,12.

Pour aller plus loin

Billaud S., Bourreau-Dubois C., Gramain A., Lim H., Weber F., Xing J. (2012), « La prise en charge des personnes âgées dépendantes : dimensions territoriales de l'action publique », Rapport final réalisé pour la MIRE/DREES.

Gramain A. et Xing J. (2012), « Tarification publique et normalisation des processus de production dans le secteur de l'aide à domicile pour les personnes âgées », *Revue française des affaires sociales*, n°2-3, pp. 218-243.

Galtier B. et Mansuy M. (2011), « Politiques sociales locales : champs d'intervention et dépenses », *Revue française des affaires sociales*, n°4, pp. 11-27.

Bruant-Bisson A., Aube-Martin P., de Reboul J.-B. (2010), « Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles », Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances.