HAL
open science

Quels effets attendre de la réforme de l'APA à domicile de 2016 ?

Marianne Tenand, Agnès Gramain

To cite this version:

Marianne Tenand, Agnès Gramain. Quels effets attendre de la réforme de l'APA à domicile de 2016 ?. 2019. hal-02149712

HAL Id: hal-02149712

https://hal.science/hal-02149712

Preprint submitted on 6 Jun 2019

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.

Quels effets attendre de la réforme de l'APA à domicile de 2016 ?

MODAPA
www.modapa.cnrs.fr

Notes MODAPA / N° 6
Juin 2019

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV), entrée en vigueur le 1er janvier 2016, comporte une réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les personnes dépendantes qui vivent à domicile. Cette réforme vise principalement à réduire le reste-à-charge supporté par les bénéficiaires de l'APA, en particulier les plus dépendants et ceux appartenant aux « classes moyennes ». Trois ans après l'adoption de la loi ASV, son impact sur les reste-à-charge à domicile n'a cependant été que peu documenté, faute de données individuelles permettant une évaluation *ex post*. Compte tenu des différentes modifications qui ont été apportées au barème de l'APA, quel impact la réforme peut-elle avoir sur le reste-à-charge supporté par les personnes âgées dépendantes à domicile ? Quelles catégories de bénéficiaires, en termes de revenu et de niveau de dépendance, devraient bénéficier le plus de cette réforme ?

Cette note propose des éléments d'évaluation de la réforme de l'APA à partir de données sur la clientèle d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD). La simulation de la réforme sur cette population particulière permet d'illustrer les différents canaux par lesquels une modification de la prestation APA peut affecter le reste-à-charge des bénéficiaires.

Editeur scientifique : Agnès Gramain (BETA, Université de Lorraine)
Rédaction : Marianne Tenand (Erasmus School of Health Policy & Management, Rotterdam) et Agnès Gramain (BETA, Université de Lorraine).

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

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) finance certaines des dépenses supportées par les personnes âgées de 60 ans et plus, ayant besoin d'aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie. Dans le cas des personnes qui vivent à domicile, l'aide humaine apportée par des professionnels constitue la majeure partie des dépenses éligibles pour un financement public. En 2017, près de 769 000 personnes bénéficiaient de l'APA à domicile, faisant de cette prestation la clef de voute de la politique d'aide aux personnes dépendantes à domicile en France.

● Une prestation universelle mais modulée selon le niveau de dépendance et le revenu

L'APA fonctionne principalement comme une subvention horaire sur le prix de l'aide professionnelle. Toute personne âgée, si elle est considérée comme dépendante au regard de la grille AGGIR, a droit à un nombre individualisé d'heures subventionnées par l'APA, et ce quel que soit son niveau de revenu.

Pour chaque bénéficiaire, un plan d'aide précise le nombre d'heures pouvant être subventionnées par l'APA. L'élaboration du plan d'aide est le résultat d'un processus complexe, confié aux équipes médico-sociales (EMS) des conseils départementaux. Le plus souvent, celles-ci déterminent une liste de tâches et d'interventions permettant de répondre aux besoins d'aide pour les activités essentielles de la vie quotidienne (cf. *Note MODAPA 4*).

Les plans d'aide doivent toutefois être fixés dans la limite d'un montant maximal, appelé plafond légal et défini au niveau national. La loi prévoit quatre plafonds, correspondant aux quatre niveaux de dépendance distingués par la grille et ouvrant droit à l'APA (GIR1 au GIR4). Avant la loi ASV, le plan d'aide d'un GIR1 ne pouvait pas excéder 1 313 €/mois ; le montant maximal était de 656 €/mois pour un GIR4.

Pour chaque heure d'aide consommée dans la limite du plan d'aide APA, le financement est partagé entre le bénéficiaire et la puissance publique : un barème légal définit le taux de participation demandé au bénéficiaire. Ce taux, compris entre 0 à 90 %, augmente avec le niveau de vie du bénéficiaire. Les conseils départementaux peuvent cependant choisir d'appliquer ce taux de participation soit sur la base du prix de l'heure effectivement facturé au bénéficiaire, soit sur la base d'un tarif de référence (différent du prix effectivement facturé au bénéficiaire).

● Du barème de l'APA au reste-à-charge supporté par le bénéficiaire

Le reste-à-charge total supporté par un bénéficiaire est donc composite. Pour chaque heure subventionnée par l'APA, le bénéficiaire s'acquitte de la participation fixée par le barème légal (souvent dénommé « ticket modérateur APA »). A cela peuvent s'ajouter deux éléments souvent invisibles dans les données administratives : (a) un dépassement, pour chaque heure consommée dans la limite du plan d'aide, si le conseil départemental se base sur un tarif de référence inférieur au prix effectivement facturé, et (b) le coût des heures consommées au-delà du plan d'aide, qui sont payées intégralement par le bénéficiaire.

Pour un mois donné, le reste-à-charge d'un bénéficiaire de l'APA dépend donc notamment des trois facteurs suivants : (i) le barème légal du taux de participation de l'APA, (ii) le nombre d'heures d'aide inscrites par l'EMS dans le plan d'aide et (iii) le nombre d'heures d'aide qu'il utilise effectivement. La réforme a explicitement modifié le premier de ces facteurs. Mais elle peut aussi avoir modifié, indirectement, les deux autres.

● Les mesures de la loi ASV

La loi ASV comporte 4 mesures réformant l'APA à domicile, qui touchent le barème des taux de participation et les plafonds légaux.

1. Le seuil de revenu en-deçà duquel le taux de participation légal est nul est passé de 740 à 800 €/mois[1].
2. Le taux de participation légal a été abaissé pour les bénéficiaires ayant un plan d'aide supérieur à 385 €/mois et dont le revenu est compris entre 800 et 2 945 €/mois.
3. Le taux de participation légal n'est plus simplement croissant en fonction du revenu, mais il dépend maintenant également du plan d'aide : à revenu donné, plus le bénéficiaire est dépendant, plus le taux de participation sera faible.
4. Les plafonds légaux ont été relevés, et le relèvement est d'autant plus fort que le GIR indique une dépendance sévère : de 18 % pour les GIR4 et GIR3, il atteint respectivement 22 % et 31 % pour les GIR2 et les GIR1.

● Quels effets de la réforme sur le reste-à-charge ?

En modifiant plusieurs paramètres de l'APA, la loi ASV a pu jouer simultanément sur différents facteurs déterminant le reste-à-charge d'un bénéficiaire. En combinant l'analyse des modifications légales avec des données observationnelles sur des bénéficiaires de l'APA, cette note se propose de mettre en lumière les différents canaux d'action de la réforme, et d'identifier les catégories de bénéficiaires qui ont été affectées.

[1]Les valeurs renseignées dans cette note sont celles qui étaient en vigueur au 1er avril 2016. Elles sont ré-évaluées chaque année.

MÉTHODE

L'analyse empirique proposée vise à distinguer les différents canaux d'action de la loi ASV.

• Le double effet de la baisse du taux de participation de l'APA

La modification du barème du taux de participation de l'APA a deux types d'effet sur le reste-à-charge mensuel d'un bénéficiaire. Tout d'abord, pour la majorité des bénéficiaires, quel que soit leur degré de dépendance et leur revenu, la loi ASV diminue le taux de participation demandé. A plan d'aide et consommation d'aide inchangés, la loi devrait donc conduire à une baisse du reste-à-charge *mensuel* des bénéficiaires. Il s'agit là d' un effet « comptable ». Mais le changement de barème peut aussi susciter des ajustements dans le comportement des individus. En particulier, l'heure d'aide supplémentaire devenant moins chère pour le bénéficiaire, celui-ci peut être conduit à augmenter le volume d'aide qu'il consomme. Si l'ajustement des comportements est important, la baisse du reste-à-charge *horaire* peut même - et paradoxalement - s'accompagner d'une hausse du reste-à-charge *mensuel*.

• L'effet complexe du relèvement des plafonds

L'ajustement des comportements est aussi une clef essentielle pour anticiper l'impact du relèvement des plafonds. Les effets directs du relèvement des plafonds sont en effet très circonscrits (Cf. *Note MODAPA* 5) : ils ne peuvent toucher que les heures qui étaient consommées en dehors des plans d'aide. Encore faut-il que ces heures soient effectivement intégrées dans les plans d'aide à la suite de la réforme. La hausse des plafonds légaux n'aura donc d'effet réel que si les EMS répercutent le changement de cadre légal sur les plans d'aide accordés.

• Un impact de la réforme susceptible de varier d'un bénéficiaire à un autre

L'impact d'une réforme de l'APA sur le reste-à-charge mensuel dépend *in fine* de la combinaison de 4 facteurs : (1) le changement du taux de participation ; (2) le volume d'aide consommé avant la réforme (notamment la consommation « hors-plan ») ; (3) la hausse du plan d'aide, et (4) l'ajustement de la consommation à une baisse du coût horaire de l'aide. Ces facteurs étant susceptibles de varier d'un individu à un autre, il faut donc disposer de données individuelles pour anticiper les effets individuels de la loi ASV et ses effets agrégés sur une population.

• Des simulations pour pallier l'absence de données individuelles avant et après la réforme

Le système d'information statistique sur la dépendance ne permet pas de mener une évaluation à partir de données individuelles observées avant et après la loi ASV. En revanche, il est possible de mettre à profit des données individuelles collectées avant 2016 pour simuler les modifications induites par la réforme du barème et des plafonds. Une telle simulation requiert d'observer le coût horaire de l'aide à domicile, le revenu et le GIR des bénéficiaires ainsi que leur consommation d'aide avant la réforme. Elle suppose aussi de faire des hypothèses sur les comportements d'ajustement du volume d'aide effectivement utilisé par les bénéficiaires et des plans d'aide par les EMS.

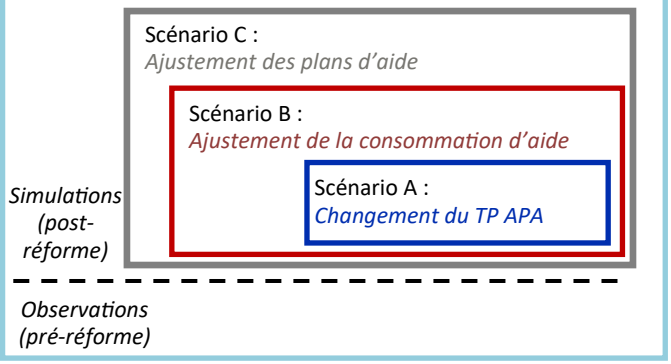
• Des données d'un service d'aide à domicile

Cette note exploite les fichiers-clients d'octobre 2014 d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) privé à but non lucratif de taille importante, intervenant notamment auprès de bénéficiaires de l'APA (Cf. *Note MODAPA* 5). Cette base offre des informations précises sur la consommation subventionnée par l'APA et sur la consommation « hors-plan », nécessaires aux simulations. Dans la mesure où l'échantillon n'est pas représentatif de la population des bénéficiaires de l'APA à domicile, l'analyse se veut une étude exploratoire plutôt qu'une véritable évaluation de la loi ASV.

• Trois scénarios post-réforme emboîtés

Afin d'identifier les mécanismes à l'œuvre, on simule trois scénarios emboîtés (Graphique 1). Dans le scénario A, plan d'aide et volume consommé restent inchangés, mais le nouveau barème du taux de participation est appliqué. Le scénario B intègre en plus un ajustement des volumes horaires, en réaction à la baisse du taux de participation, c'est-à-dire à la baisse du reste-à-charge horaire. Enfin, le scénario C incorpore pour chaque bénéficiaire une hausse du plan d'aide, qu'on suppose proportionnelle à la hausse du plafond légal associé à son GIR. Ainsi, le scénario A capture les purs effets comptables de la réforme. La comparaison des scénarios A et B illustre l'impact de la sensibilité des bénéficiaires au prix de l'aide. Enfin, la comparaison des scénarios B et C permet d'apprécier l'importance des décisions relatives au plan d'aide notifié, aux mains des EMS.

GRAPHIQUE 1 : SIMULATION DE TROIS SCENARIOS



RÉSULTATS

• Caractéristiques de la clientèle

L'échantillon retenu comporte 1 616 bénéficiaires de l'APA à domicile. Les caractéristiques de l'échantillon sont très proches de celles des bénéficiaires de l'APA à domicile au niveau national : l'échantillon est composé d'une majorité de femmes (72 %), pour un âge moyen de 84 ans et un revenu moyen d'environ 1 220 €/mois. La clientèle semble cependant moins dépendante au regard du GIR. En moyenne, le volume d'aide notifié dans les plans d'aide est de 20,8 h/mois et le taux de participation APA est de 19,6 %. Le volume d'aide effectivement consommé est d'environ 19 heures dans le mois, pour un reste-à-charge mensuel de 145 €.

• Les effets de la réforme en moyenne

La simulation des effets de la réforme sur un échantillon de bénéficiaires permet de calculer un impact moyen de la réforme (Tableau 1). Pour rappel, cet effet « en moyenne » dépend des caractéristiques de l'échantillon utilisé.

Le scénario A indique que le seul changement du barème légal réduirait le taux de participation des clients de 2,6 points de pourcentage en moyenne. Le reste-à-charge (RAC) baisserait de 11,7 €/mois, financé par la hausse des montants d'APA. En intégrant l'ajustement à la hausse du volume d'aide consommée, à plan d'aide inchangé (scénario B), le montant moyen d'APA versé augmente un peu plus que dans le scénario A, mais la baisse du reste-à-charge mensuel est moindre. Enfin, la hausse des plans d'aide supposée dans le scénario C conduit à une hausse marquée du nombre d'heures d'aide consommées. Cette hausse se trouve compensée financièrement par la solidarité collective : le montant d'APA versé augmente de 48,6 €/mois et l'accroissement du recours à l'aide se fait à reste-à-charge mensuel quasiment constant.

Tableau 1 : Effets de la réforme relativement la situation pré-réforme selon les différents scénarios

Changement dans:	Sc A	Sc B	Sc C
Heures consommées	0.0	+0.3	+2.3
Taux de participation	-0.026	-0.026	-0.029
RAC (€/mois)	-11,7	-8.0	-0.7
APA versé (€/mois)	+11.7	+14.8	+48.6

• Une baisse du reste-à-charge mensuel d'autant plus marquée que la dépendance est sévère

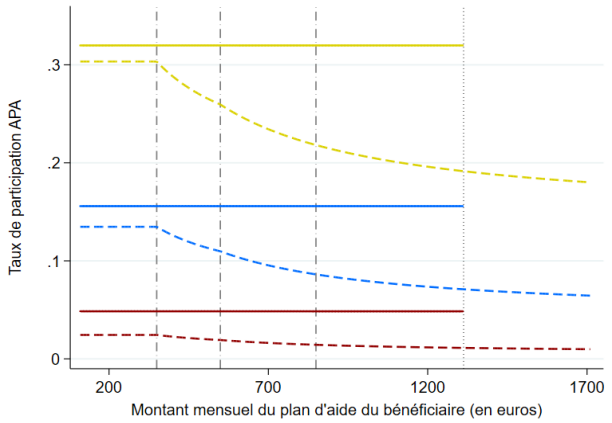
La loi ASV prévoit des mesures plus généreuses pour les bénéficiaires les plus dépendants : comme l'illustre le Graphique 2a, à revenu donné, le nouveau barème induit une baisse du taux de participation d'autant plus forte que le plan d'aide est élevé.

Pour saisir le différentiel d'impact de la réforme en fonction du niveau de dépendance, on distingue dans l'échantillon 4 groupes d'individus selon le montant de leur plan d'aide pré-réforme. Les simulations indiquent une hausse des heures consommées plus nette pour les plus dépendants alors même que leurs reste-à-charge simulés baissent fortement, en particulier dans le scénario C : la hausse des plans d'aide, plus forte pour les GIR 1 et 2, conduit à subventionner des heures qui étaient auparavant consommées « hors plan ». La hausse de l'effort public consentie sous forme de hausse de l'APA devrait cependant être davantage ciblée sur les plus dépendants, et ce quel que soit le scénario.

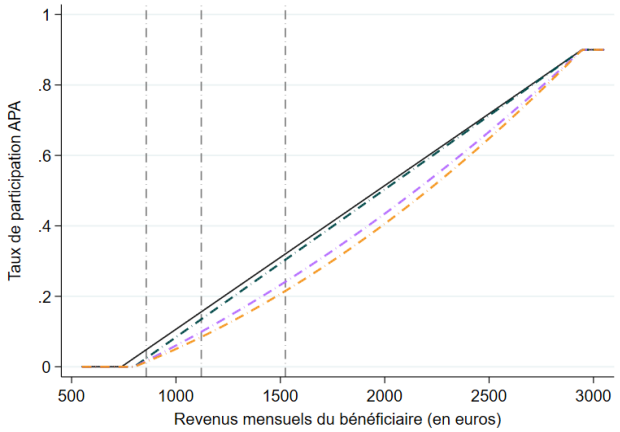
• Une hausse de l´effort public plus importante pour les bénéficiaires relativement aisés

La réforme conduit aussi à une baisse du taux de participation plus marquée pour les bénéficiaires

Graphiques 2a et 2b : Taux de participation APA selon le montant du plan d'aide et le revenu



Légende : Taux de participation pré-loi ASV (traits continus) et post-loi ASV (tirets), pour différents niveaux de revenu (**quintile 1**, soit 860 € ; **médiane**, soit 1 120 € ; **quintile 4**, soit 1 523 €). Les traits pointillés verticaux délimitent les 4 groupes de dépendance retenus dans l'analyse.



Légende : Taux de participation pré-loi ASV (traits continus) et post-loi ASV (tirets), pour différents niveaux de plan d'aide (**plan d'aide mensuel de 360 €** ; **plan de 725 €** ; **plan de 1 312 €**). Les traits verticaux correspondent au premier quintile, à la médiane et au quatrième quintile de revenu dans notre échantillon.

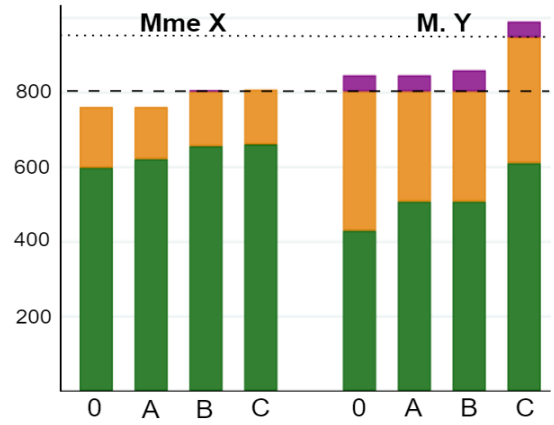
relativement plus aisés (Graphique 2b). La comparaison des effets simulés par niveau de revenu dans notre échantillon montre une baisse du reste-à-charge mensuel plus faible parmi les 20 % des bénéficiaires les moins aisés, quel que soit le scénario.

La comparaison de deux cas-types permet de décomposer les différents effets à l'œuvre (Graphique 3). A plan d'aide identique, la modification du barème (scénario A) conduit à une baisse plus forte du taux de participation pour les personnes les plus aisées : pour une heure d'aide facturée 21,5 €, le reste-à-charge horaire baisse de 0,6 € pour Mme X, mais de 2,1 € pour M. Y. Comme dans notre échantillon les personnes aisées consomment une part plus importante de leur plan d'aide, la baisse s'applique en outre à un nombre d'heures plus élevé : le reste-à-charge mensuel baisse de 23 € pour Mme X et de 78 € pour M. Y.

L'ajustement du volume d'aide consommé a des effets plus complexes. La hausse du nombre d'heures consommées se fait par redéploiement partiel des dépenses économisées (effet revenu) et en réaction à la baisse du reste-à-charge horaire (effet prix). Dans le scénario B, cette hausse est plus forte pour Mme X, laquelle peut augmenter sa consommation d'aide (de 2h) sans dépasser son plan d'aide, tandis que M. Y doit financer de sa poche tout surcroît d'aide puisqu'il consomme déjà l'intégralité de son plan d'aide. A l'inverse, l'ajustement des plans d'aide est plus favorable aux personnes aisées car elles consomment plus souvent des heures « hors plan » avant la réforme. Ainsi dans le scénario C, M. Y bénéficie d'un financement APA pour 7 heures au-delà de son plan d'aide initial : la forte hausse de sa consommation (+6.5h, contre +2 pour Mme X) se trouve financée en grande partie par la puissance publique. Il apparaît donc difficile d'anticiper quel sera le ciblage effectif du surcroît de l'effort public selon le revenu, puisqu'il dépend largement de l'ampleur des ajustements de plan d'aide et de consommation qui s'opéreront.

Graphique 3 : Effets de la réforme selon le niveau de revenu (2 cas-types)

	Mme X	M. Y
Plan d'aide initial :	— 38 h/mois (800 €) - GIR 3 —	
Consommation :	36 h/mois	40 h/mois
Revenu :	860 €/mois	1 520 €/mois



Légende : Pour chacun des scénarios A, B et C, ainsi que pour la situation pré-réforme (scénario 0), on représente : **en vert** le montant d'APA versé ; **en jaune** le reste-à-charge sur les heures consommées dans la limite du plan d'aide ; **en violet** le reste-à-charge sur les heures au-delà du plan d'aide (axe vertical : €/mois).

• Les limites de l'analyse

L'analyse doit composer avec les limites des données ; celles-ci présentent des erreurs de mesure sur le GIR et donc sur le plafond légal auquel est soumis chaque individu. Par ailleurs, les simulations reposent sur des hypothèses techniques qui affectent la quantification des effets économiques. Ainsi, sur la base d'une précédente étude (Roquebert et Tenand, 2017), on suppose qu'une diminution de 10 % du prix de l'aide à domicile entraîne une augmentation de 4 % du volume consommé. Cette sensibilité au prix est supposée être constante, quel que soit le revenu, la dépendance et le niveau initial du reste-à-charge horaire. Enfin l'analyse n'intègre pas la réduction d'impôt sur les dépenses d'aide à domicile ni sa transformation en crédit d'impôt en 2017.

• • • •

Deux enseignements peuvent être tirés de cette étude exploratoire. Tout d'abord, l'ajustement de la consommation d'aide à domicile peut conduire non seulement à une hausse des dépenses d'APA supérieure aux purs effets comptables, mais aussi potentiellement à une hausse du reste-à-charge mensuel, en particulier pour les bénéficiaires les plus modestes et les moins dépendants. Ensuite, l'impact d'une modification de l'APA dépend fortement de la manière dont les EMS ajustent les plans d'aide suite à une modification des plafonds légaux. Si l'approche par micro-simulation se trouve adaptée à l'évaluation du dispositif complexe qu'est l'APA, elle met en lumière toute l'importance d'une meilleure connaissance empirique des comportements de la population âgée ainsi que des pratiques des EMS.

Pour aller plus loin

- Solène Billaud et Jingyue Xing (2015), La visite à domicile dans le cadre de l'APA : quel effet de la formation initiale des personnels sur leurs pratiques ?, *Note MODAPA* 4.
- Roméo Fontaine et Agnès Gramain (2017), Qu'attendre du relèvement des plafonds légaux de l'allocation personnalisée d'autonomie : les enseignements d'une base de facturation d'un SAAD, *Note MODAPA* 5.
- Quitterie Roquebert et Marianne Tenand (2017), Pay less, consume more? The price elasticity of home care for the disabled elderly in France, *Health Economics*, 26(9), pp. 1162-1174.