

Les disparités départementales dans la mise en oeuvre de l'APA à domicile, reflets des choix de politiques locales ?

Cécile Bourreau-Dubois, Quitterie Roquebert, Agnès Gramain

► **To cite this version:**

Cécile Bourreau-Dubois, Quitterie Roquebert, Agnès Gramain. Les disparités départementales dans la mise en oeuvre de l'APA à domicile, reflets des choix de politiques locales ?. 2015. hal-01158419

HAL Id: hal-01158419

<https://hal-paris1.archives-ouvertes.fr/hal-01158419>

Submitted on 1 Jun 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.



Les disparités départementales dans la mise en œuvre de l'APA à domicile, reflets des choix de politiques locales ?

MODAPA
www.modapa.cnrs.fr

Notes MODAPA / N°3
Juin 2015

Entrée en vigueur en 2002, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est une aide publique dédiée aux personnes âgées dépendantes (articles 232 et suivants du Code de l'action sociale et familiale). Pour les personnes qui résident à domicile, cette allocation finance une partie de l'aide professionnelle consacrée aux activités de la vie quotidienne. Dans le cadre de la décentralisation des politiques sociales, ce sont les conseils généraux qui sont responsables de la mise en œuvre de l'APA sur leur territoire et assurent une large partie du financement de l'allocation. Le cadre légal national définit *a priori* les modalités de calcul de l'APA : pour chaque heure d'aide, le bénéficiaire de l'APA assume une participation financière qui dépend de ses ressources. Mais ce cadre légal laisse une zone d'ombre quant à la manière d'estimer le coût de l'heure d'aide sur lequel est calculée la participation du bénéficiaire. Comment les conseils généraux organisent-ils alors le calcul du montant de l'APA pour les bénéficiaires de leur territoire ? Le choix d'un mode de calcul est-il uniquement d'ordre technique ou est-ce un choix de politique publique ayant des conséquences pour les dépenses du conseil général, pour la prise en charge des bénéficiaires et pour la régulation des services d'aide ?

Cette étude se propose d'analyser les pratiques des conseils généraux dans la mise en œuvre de l'APA sur leur territoire. Elle s'appuie sur les résultats de l'enquête Territoire réalisée en 2012, qui décrit, à l'échelle départementale, les politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes résidant à domicile. L'équipe MODAPA remercie le collectif Territoire qui a permis l'exploitation des résultats pour cette note.

Editeur scientifique : Agnès Gramain (CES, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Rédaction : Cécile Bourreau-Dubois (BETA, Université de Lorraine), Quitterie Roquebert (CES- CNRS)



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'APA : un dispositif de solvabilisation de la demande d'aide à domicile

Avec 1,2 million de bénéficiaires fin 2012¹, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est la principale mesure destinée aux personnes âgées dépendantes. Pour les personnes à domicile (60 % des bénéficiaires), cette prestation veut favoriser le recours aux aides à la vie quotidienne : elle finance une partie du coût des heures d'aide professionnelle à domicile. Puisque l'APA subventionne l'achat de l'aide, on dit qu'il s'agit d'une politique de « solvabilisation » de la demande.

• Le cadre légal définit le taux de participation...

Lorsqu'une personne âgée est éligible à l'APA, une équipe médico-sociale du conseil général² établit son plan d'aide individualisé : elle évalue le nombre d'heures d'aide dont la personne a besoin et le montant des dépenses associées. Mais l'APA ne finance pas l'intégralité du plan d'aide. Le bénéficiaire paye une partie du coût de chaque heure d'aide, le « ticket modérateur » :

$$\text{Ticket modérateur (€)} = \text{taux de participation (\%)} \times \text{coût de l'heure d'aide (€)}$$

Le cadre légal fixe le taux de participation, en fonction des ressources du bénéficiaire (Encadré 1). Toutefois, il ne précise pas la manière dont doit être estimé le coût de l'heure d'aide.

ENCADRÉ 1 : LE TICKET MODÉRATEUR DE L'APA

Dans cette note, on désigne par ticket modérateur horaire le montant de la participation du bénéficiaire de l'APA au financement de chaque heure d'aide à domicile figurant dans le plan d'aide. Ce montant en euros est déterminé par le taux de participation légal, qui varie de 0 % à 90 % en fonction des ressources du bénéficiaire.

Pour un revenu inférieur à un seuil donné (739,06 € au 1^{er} avril 2014), le taux de participation est de 0 %. Aucune participation n'est demandée au bénéficiaire et le montant de l'allocation couvre l'intégralité du coût de l'heure d'aide servant de base pour le calcul de l'APA. Pour un revenu supérieur à un deuxième seuil (2 945,23 € au 1^{er} avril 2014), le bénéficiaire finance 90 % de la base de calcul. Entre ces deux bornes, le taux de participation est une fonction linéaire et croissante du revenu.

¹ Enquête annuelle sur l'aide sociale départementale, DREES, 2012.

² On utilise dans cette note le terme de « conseil général » et non « conseil départemental » car l'enquête utilisée date de 2012.

³ La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 a confié aux conseils généraux la responsabilité de l'action sociale en direction des personnes âgées.

• ... et le conseil général définit l'estimation du coût de l'heure d'aide

C'est donc le conseil général, chargé de la mise en œuvre de l'APA sur son territoire³, qui détermine la manière d'estimer le coût de l'heure d'aide sur lequel s'applique le taux de participation. En pratique, on observe trois règles de solvabilisation. Le coût de l'heure d'aide peut correspondre au prix effectivement facturé par la structure d'aide à domicile (règle 1). Dans les autres cas, le conseil général utilise un tarif de référence, indépendant du prix facturé. La différence entre le prix effectivement facturé et le tarif de référence, le « dépassement », peut alors être laissé à la charge du bénéficiaire (règle 2) ou financé, totalement ou partiellement, par une aide publique du conseil général (règle 3). Une règle différente peut être appliquée aux différents types d'intervenants à domicile (voir Méthode).

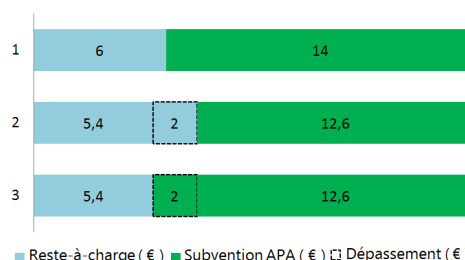
• Des implications techniques et politiques

Le choix d'une règle a une dimension technique, puisqu'il permet le calcul de la subvention APA. Mais il a aussi des conséquences politiques : à prix et taux de participation donnés, la règle choisie détermine le montant du reste-à-charge et conduit à une répartition différente du financement de l'aide entre le bénéficiaire et la solidarité publique (Encadré 2).

L'objectif de cette étude est de décrire les pratiques observées à l'échelle départementale et d'éclairer les implications politiques de ces pratiques, en envisageant leurs conséquences pour les pouvoirs publics, les bénéficiaires de l'APA et les services d'aide.

ENCADRÉ 2 : COMPARAISON DU RESTE-À-CHARGE SELON LA RÈGLE CHOISIE

Prenons un bénéficiaire avec un taux de participation de 30 % qui consomme une heure d'aide facturée à 20 €. Si le département applique la règle 1, le reste-à-charge horaire est de 6 € (ticket modérateur). Si le département utilise un tarif de référence, fixé pour l'exemple à 18 €, le ticket modérateur est de 5,4 € et le reste-à-charge horaire varie de 5,4 € à 7,4 € selon les modalités de financement du dépassement. Pour un bénéficiaire consommant 20 heures par mois, la différence mensuelle est de 40 €.





• Définir les conséquences politiques des choix des conseils généraux

Pour étudier les implications, techniques et politiques, des règles de calcul mises en œuvre par les conseils généraux, trois dimensions ont retenu notre attention :

- les règles de calcul *déterminent le partage du financement d'une heure d'aide* entre les dépenses publiques (allocation APA) et les dépenses privées (ticket modérateur et éventuel dépassement) ;
- dans un secteur où l'offre est hétérogène (Encadré 3), utiliser des règles de calcul différentes selon les modalités d'aide à domicile constitue *un outil de régulation indirecte de l'offre* via l'orientation de la demande ;
- en modifiant la composition du reste-à-charge, le choix d'une règle de calcul change le poids donné aux ressources du bénéficiaire dans la détermination de sa participation et *modifie ainsi les effets de redistribution verticale de l'APA* (Encadré 4).

• Les données : l'enquête Territoire

Ces questions sont étudiées grâce à l'enquête Territoire. Réalisée entre 2010 et 2012 par un collectif de sociologues et d'économistes, cette enquête 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 décrit les pratiques des conseils généraux et révèle la marge d'autonomie dont ils disposent dans l'élaboration de ces politiques sociales.

• L'enquête de terrain Territoire : comprendre les règles de solvabilisation et leurs conséquences

Dans un premier temps, des enquêtes par observation et entretiens ont été réalisées dans huit départements. Cette étape a permis de repérer l'existence des trois règles de solvabilisation et la différenciation possible des règles selon la modalité d'aide à domicile choisie. Elle a également servi de base pour analyser les implications possibles de ces règles.

ENCADRÉ 4 : TAUX DE PARTICIPATION LÉGAL ET TAUX DE PARTICIPATION EFFECTIF

La règle de solvabilisation retenue par le conseil général détermine la part de la facture totale qui reste effectivement à la charge du bénéficiaire. Il importe donc de distinguer le taux de participation légal du taux de participation effectif du bénéficiaire.

Le taux de participation légal correspond au taux de participation défini dans le Code de l'action sociale et des familles (Encadré 1).

Le taux de participation effectif correspond à la part de la facture totale qui reste effectivement à la charge du bénéficiaire (ticket modérateur + éventuel dépassement).

Dans l'exemple de l'Encadré 2, le taux de participation effectif passe de 27 % avec la règle 3 à 37 % avec la règle 2. Avec la règle 1, le taux de participation effectif est identique au taux légal, soit 30 %.

• Le questionnaire Territoire : connaître les pratiques de l'ensemble des départements

Dans un deuxième temps, un questionnaire a été diffusé à tous les conseils généraux métropolitains. Une partie du questionnaire est consacrée aux règles de solvabilisation adoptées par les conseils généraux. On connaît notamment la règle de solvabilisation choisie pour chaque type d'intervenant et, s'il y a lieu, le tarif de référence utilisé par le conseil général ainsi que les modalités de financement du dépassement.

Sur les 96 départements contactés, 73 conseils généraux ont retourné le questionnaire. On peut donc connaître les pratiques les plus fréquentes en matière de solvabilisation et celles qui s'écartent du cas général. Il faut toutefois être prudent dans la lecture des statistiques présentées ici : elles datent de 2012 et il est possible que les pratiques de certains conseils généraux aient évolué depuis.

ENCADRÉ 3 : LES DIFFÉRENTS MODALITÉS D'INTERVENTION AU DOMICILE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'APA

Services prestataires : le service est employeur de l'intervenant à domicile et le bénéficiaire APA consomme des prestations du service. Il existe deux types de services prestataires.

Les services **autorisés** relèvent du Code de l'action sociale et des familles. Ils sont encadrés et généralement tarifés par les conseils généraux (régime de l'autorisation, loi du 2 janvier 2002).

Les services **agréés** par l'État central 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).

Emploi direct (gré-à-gré) / **services mandataires** : l'usager est employeur de l'intervenant à domicile (« particulier-employeur »). Il peut éventuellement avoir recours à un service mandataire pour l'assister dans le recrutement et les démarches administratives liées à l'emploi d'un intervenant.



• Un schéma dominant qui articule plusieurs règles

En 2012, deux tiers des conseils généraux ayant répondu à l'enquête Territoire (49 sur 73, Tableau 1) utilisent un même schéma de solvabilisation. Ce schéma repose sur l'utilisation de règles de calcul différentes selon les modalités d'aide à domicile. Pour les usagers d'un service autorisé, le calcul de l'APA se fait à partir du prix réellement facturé (règle 1), alors qu'il repose sur un tarif de référence (règle 2) lorsque les bénéficiaires s'adressent à un service prestataire agréé ou emploient eux-mêmes leurs aidants⁴, le tarif étant sensiblement plus faible dans ce dernier cas.

• Les propriétés de ce schéma : maîtrise des dépenses et effet différencié du prix sur le reste-à-charge

Ce schéma permet au conseil général de garder la maîtrise de ses dépenses. En effet, le montant d'APA ne dépend du prix facturé par le service que lorsque celui-ci est tarifé par le conseil général lui-même. Ceci évite le risque d'augmentation des prix et de dérapage des dépenses publiques classiquement induit par les prestations en nature (Encadré 5).

Pour les bénéficiaires, ce schéma de solvabilisation fait dépendre le reste-à-charge du prix horaire facturé : plus la facture horaire est élevée, plus le montant à la charge du bénéficiaire est élevé lui aussi. Mais l'effet du prix sur le reste-à-charge est plus marqué lorsque les bénéficiaires s'adressent à un service agréé : tout euro facturé au dessus du tarif de référence est entièrement à leur charge, alors que, pour les services

⁴ D'après l'enquête Territoire, l'utilisation d'une solvabilisation sur la base d'un tarif de référence est systématique dans le cas des bénéficiaires employeurs - que ce soit dans le cadre d'une relation de gré à gré ou avec l'intermédiaire d'un service mandataire.

⁵ Les tarifs des services autorisés peuvent varier d'un service à l'autre, notamment en raison des différences dans leurs conditions de production liées aux caractéristiques des structures et des territoires (voir Note MODAPA n°2, Décembre 2014).

autorisés, la répercussion d'une hausse de prix se fait au prorata du taux de participation légal. Si la demande d'aide est sensible au niveau du reste-à-charge horaire, ce schéma peut avoir plusieurs conséquences pour le secteur : il encourage les bénéficiaires à s'adresser aux services autorisés ou incite les services agréés à contenir leurs prix.

• Des schémas alternatifs qui révèlent des priorités politiques

Les autres conseils généraux choisissent des schémas de solvabilisation alternatifs, qui révèlent les objectifs de politiques locales motivant le choix d'une règle de solvabilisation.

Deux des départements ayant répondu à l'enquête Territoire s'écartent du cas général en utilisant, pour tous les types de services, un tarif de référence sans financer le dépassement (règle 2). Un tel schéma permet au conseil général, s'il fixe des tarifs de référence relativement faibles, de réduire ses dépenses d'APA. Mais il permet aussi de soutenir les services autorisés, en arrêtant des tarifs plus élevés, sans alourdir les dépenses publiques. En contrepartie, ce schéma implique pour les bénéficiaires des restes-à-charge plus élevés que dans le schéma dominant.

D'autres départements (8) utilisent eux aussi un tarif de référence pour les usagers des services autorisés, mais en finançant, totalement ou partiellement, le dépassement (règle 3). A taux de participation donné, les usagers supportent donc un reste-à-charge horaire identique quel que soit le service autorisé auquel ils s'adressent. Cette règle organise ainsi une égalité des restes-à-charge sur tout le territoire départemental. Elle a un effet de redistribution géographique notable dans les départements où la répartition des usagers sur le territoire peut peser sur les coûts de production⁵ des services et donc sur leurs prix.

TABLEAU 1 : LES CHOIX DÉPARTEMENTAUX POUR LE CALCUL DE L'APA (SERVICES PRESTATAIRES)

Services autorisés / Services agréés	Prix facturé	Tarif de référence sans financement du dépassement	Tarif de référence avec financement du dépassement	Pas de services autorisés	TOTAL
Prix facturé	4				4
Tarif de référence sans financement du dépassement	49	2	8	8	67
Pas de services agréés	2				2
TOTAL	55	2	8	8	73

Source : enquête Territoire (2012)

Lecture : 4 départements utilisent le prix facturé comme règle de solvabilisation pour les services autorisés et pour les services agréés.



ENCADRÉ 5 : PRESTATIONS EN NATURE, NIVEAU DES PRIX ET DÉPENSES PUBLIQUES

Le versement d'une prestation, dite "en nature", c'est-à-dire dédiée à l'achat d'un bien ou d'un service particulier, peut conduire à l'augmentation des prix : la solvabilisation ciblée autorise les producteurs à monter leurs prix sans craindre une diminution de la demande. Si le montant de la prestation dépend du niveau des prix, alors ce mécanisme conduit à une augmentation des dépenses publiques. Pour éviter ce risque, les pouvoirs publics disposent de deux stratégies.

Ils peuvent réguler les prix des producteurs. C'est ce que font la majorité des conseils généraux lorsqu'ils arrêtent les tarifs que facturent les services autorisés. Il leur est alors possible de financer une proportion du prix facturé (règle 1) sans crainte de dérapage des finances publiques puisqu'ils maîtrisent ce prix par ailleurs.

Ils peuvent calculer le montant de la prestation indépendamment du prix. C'est ce que font la majorité des conseils généraux lorsqu'ils fixent un tarif de référence pour les services agréés. Une augmentation des prix est alors entièrement supportée par les acheteurs. Si les usagers ajustent leur consommation d'aide en fonction des prix, les services n'ont pas intérêt à augmenter leur prix. Mais dans le cas contraire, les usagers supportent d'importants surcoûts.

• L'utilisation d'un tarif de référence réduit la redistribution verticale

Les règles de solvabilisation ont aussi des conséquences en termes de redistribution en fonction des ressources. L'APA organise en effet une redistribution verticale parmi les personnes âgées dépendantes puisque le taux de participation des bénéficiaires augmente avec leur revenu. Si le prix facturé est utilisé pour le calcul du ticket modérateur (règle 1), il n'y a pas de dépassement et le taux effectif de participation du bénéficiaire correspond à son taux de participation légal. Dans quatre départements, utilisant le prix facturé pour tous les prestataires, les taux effectifs sont égaux aux taux légaux quel que soit le type de prestataire auquel le bénéficiaire s'adresse.

Les autres règles de solvabilisation, parce qu'elles introduisent à dépassement, modifient les propriétés distributives de l'APA. Lorsque le dépassement est à la charge du bénéficiaire (règle 2), le reste-à-charge est plus élevé que le ticket modérateur prévu par la loi : le taux de participation effectif est donc plus élevé que le taux légal. A l'inverse, lorsque le dépassement est financé par le conseil général (règle 3), indépendamment du revenu, le taux effectif de participation est plus faible que le taux légal.

L'ampleur de la modification du taux de participation dépend du niveau de revenu des bénéficiaires : avec la règle 2, l'augmentation du taux effectif, par rapport au taux légal, est plus forte pour les personnes à faibles revenus. Avec la règle 3, la diminution du taux effectif, par rapport au taux légal, est plus forte pour les personnes à hauts revenus. L'utilisation d'un tarif de référence réduit donc la redistribution verticale prévue par le barème des taux de participation de l'APA.

• • •

Dans la mise en œuvre de l'APA à domicile, faute d'indications légales précises, le conseil général est conduit à déterminer la règle de calcul de l'allocation. L'observation des pratiques départementales révèle la pluralité des règles utilisées et les conséquences de ces règles sur le montant du reste-à-charge et la part qu'il représente dans la facture totale. Ce choix technique peut alors permettre au conseil général de répondre à des objectifs de maîtrise des dépenses, de régulation d'un secteur segmenté ou d'équité territoriale. Simultanément, par l'utilisation de certaines règles, le conseil général modifie la redistribution verticale prévue par l'APA. La « mise en œuvre » de l'APA, comme dispositif national, est ainsi une étape clef de l'élaboration de politiques locales spécifiques.

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., Hégé R., Roquebert Q., « Ecart de mises en œuvre ou politiques publiques locales : l'exemple de l'aide aux personnes âgées dépendantes à domicile », Pouvoirs locaux, n°105, à paraître.

Gramain A., Neuberg S., Weber F. (2013), « Vers une ethnographie économique de l'Etat à l'échelle locale » in Weber F., Trabut L., Billaud S. (dir), (2013), *Le salaire de la confiance*, Collection Sciences Sociales, Editions Rue d'Ulm.

Lafore R. (2004), « La décentralisation de l'action sociale : l'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n°4, pp. 19-34.