

La Prestation Spécifique Dépendance, l'Allocation Personnalisée d'Autonomie et après...

Radioscopie de la crise de l'aide à domicile 19 novembre 2010




Géraldine MEYER
Conseillère technique
URIOPSS

La Prestation Spécifique Dépendance (1997) et les premiers bilans



- La Prestation Spécifique Dépendance (PSD) : ses caractéristiques.
- Le livre noir de la PSD en 1998
- Rapport Paulette Gunchard-Kunstler : « Vieillir en France » (1999) : la prestation unique dépendance

Le livre noir de la PSD 1998

3 principaux griefs contre la loi du 24/01/ 1997 sur la PSD,
pour les signataires du livre noir de la PSD :

-  l'accès doublement restrictif des conditions de ressources et de dépendance - les personnes relevant des GIR 4, 5 et 6, ne bénéficiant pas de la PSD ;
-  la présence de mécanismes jugés dissuasifs notamment le recours sur succession ;
-  des inégalités territoriales nées de pratiques divergentes d'un département à l'autre.

Rapport « Vieillir en France » (1999)

-  « Il s'agit de refonder la prise en charge financière du vieillissement et de la perte d'autonomie.
-  Cette prestation – « prestation unique dépendance » - devrait d'abord répondre au souci de garantir à toute personne âgée en perte d'autonomie et à sa famille une **aide la plus juste possible** déterminée en fonction de ses revenus, de ses capacités, et de ces difficultés. »

« La mission rappelle ainsi son attachement pour **une prise en compte des revenus de la personne** pour le versement de la prestation. Cette prise en compte peut s'opérer soit par la mise en jeu d'un barème établissant **une proportionnalité entre un montant donné de prestation et le niveau de revenu**, soit par des mécanismes, qui peuvent exister actuellement, de **recours sur succession ou sur donation**.

La mission marque toutefois sa préférence pour des mécanismes de **participation progressive** aux frais par les personnes. Cela **supprimerait les effets négatifs des recours sur succession ou sur donation**, et permettrait de garantir davantage de justice sociale dans la diffusion de l'aide. » *Rapport « Vieillir en France » 1999*

« L'application actuelle du dispositif PSD a entraîné des situations de prises en charge financière délicates pour les personnes âgées en situation de **dépendance moyenne (GIR IV et V)**. »

« (...) il est à constater une très forte disparité de situations entre les régimes de retraites, les caisses étant souveraines dans leurs modalités d'attribution d'heures mensuelles et dans l'application d'un mécanisme de dégressivité de la participation des usagers.

Cette situation est source d'**inégalités flagrantes** entre les personnes âgées en perte d'autonomie, alors qu'il s'agit d'une population qui peut voir sa situation **s'aggraver rapidement**. » *Rapport « Vieillir en France » 1999*

« Le niveau de revenu retenu pour l'attribution de la PSD ne paraît **pas adapté** et le niveau de recours sur succession et donation paraît provoquer des mécanismes d'**autocensure** pour les personnes âgées et leurs familles »

« Le niveau de recours sur succession serait **à relever** (éviter les conséquences dissuasives de ce mécanisme sur des familles parfois peu aisées) »



« Un (autre) système de participation des usagers aux dépenses de prise en charge, en fonction de leur niveau de revenus ? »

Rapport « Vieillir en France » 1999

L'ère de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)

- Priorité au recours au **prestataire** (GIR 1 et 2).
- Création d'emploi dans un cadre réglementé.
- Reconnaissance de l'aide à domicile comme d'un métier nécessitant de réelles compétences.
- Nécessaire revalorisation des rémunérations par les conventions collectives : accords de branche (mars 2002)
- Engagement du développement de la formation, de la VAE

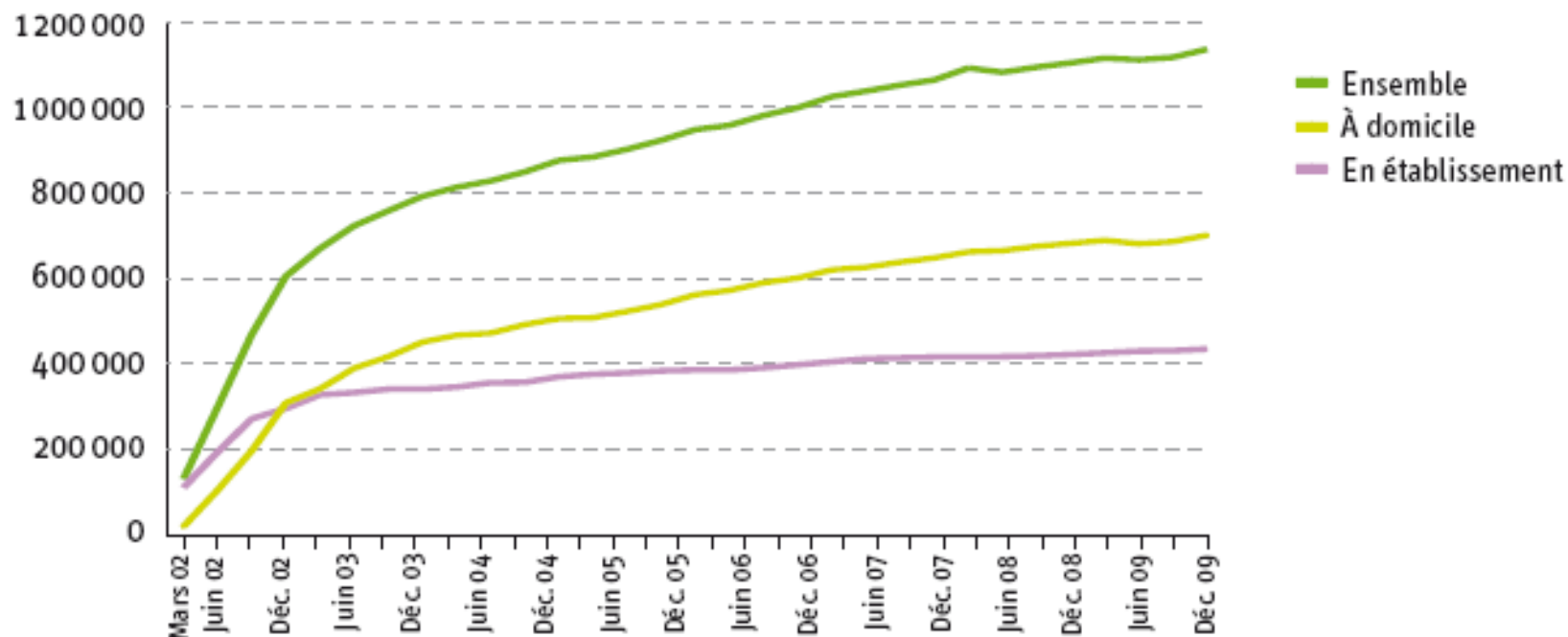
Dès le départ : les mauvais calculs

-  Montée en charge trop rapide. Problèmes financiers pressentis
-  Progression surprenante au regard des chiffres prévus. La suppression du recours sur succession aurait-elle libéré la véritable demande :

**l'APA aurait-elle rendu visible
la réalité du besoin d'accompagnement
dans la prise en charge de la dépendance?**

* Évolution du nombre de bénéficiaires de l'APA

Champ : métropole et Dom, extrapolation à partir des départements répondants





1 136 000

bénéficiaires de l'APA au 31 décembre 2009
(701 000 à domicile – 435 000 en établissement).

Source : DREES (mars 2010), enquête trimestrielle auprès des conseils généraux, estimation nationale établie à partir de 90 départements répondants.

Loi relative au développement des Services à la personne & déréglementation du secteur de l'Aide à Domicile

-  Une politique publique en faveur de l'emploi
-  Le droit d'option : Autorisation/agrément



Préconisations pour sortir de l'impasse prévisible...

Rapport Gisserot (2007) remis à Philippe Bas, ministre délégué aux Personnes Agées: « La situation n'est pas soutenable à long terme »



Un partage 50/50 entre Etat et Départements pour les coûts de l'APA.

Solutions : recours aux assurances complémentaires, redéploiement des incitations fiscales, crédits d'impôts, nouvelle assiette pour la contribution sociale de solidarité, etc...

Le « Cinquième Risque »: *Le projet initial*

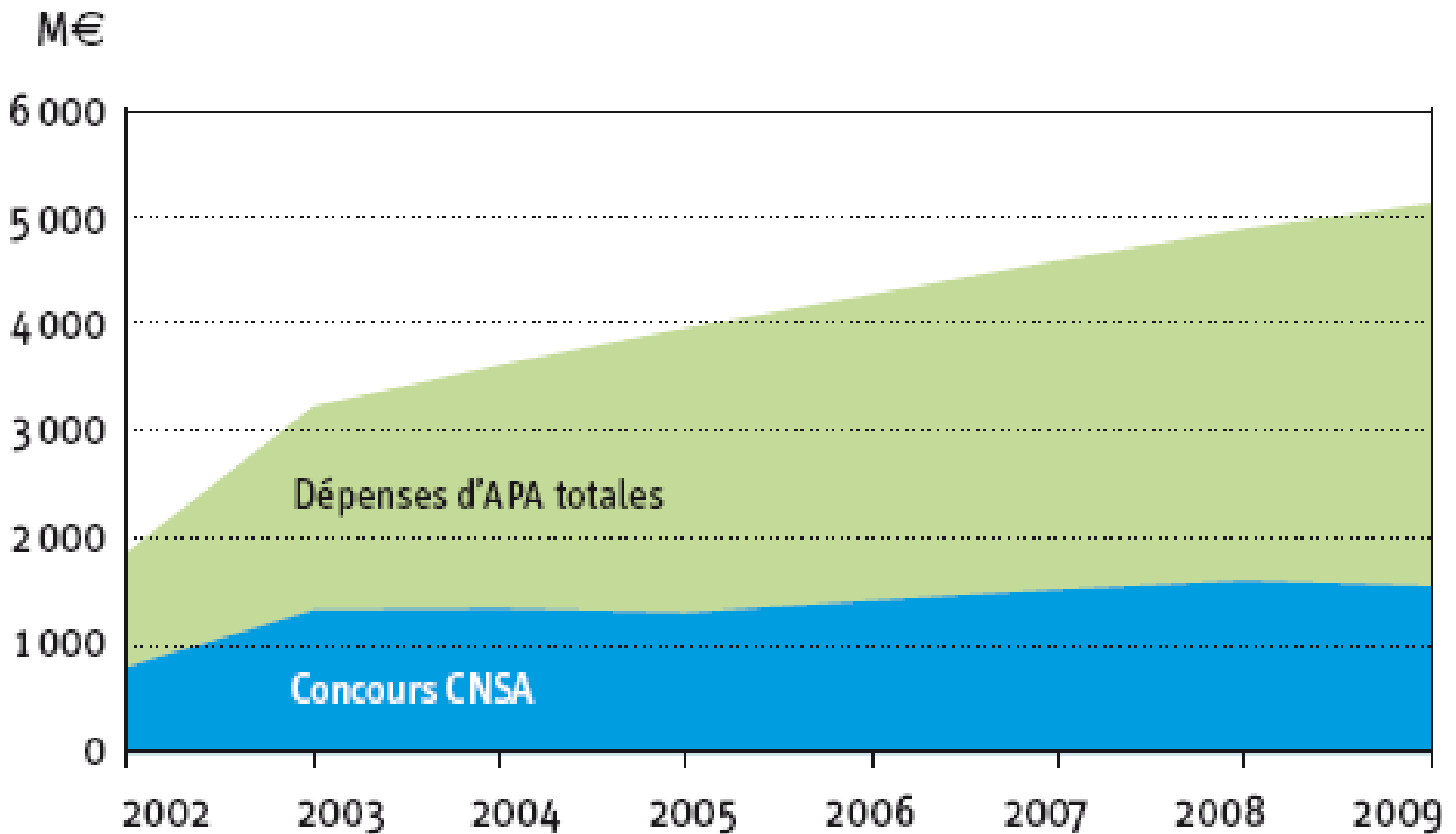
-  Un *droit universel à compensation* pour toutes les personnes en perte d'autonomie quel que soit leur âge (personnes handicapées et personnes âgées)
-  La suppression de toutes les dispositions conduisant à des *ruptures ou différences de prises en charge*.

Les problèmes à la source...

-  Rapport JAMET (22 avril 2010) = les difficultés financières des Conseils Généraux.
-  CNSA : baisse des concours APA en 2010.

* Des dépenses d'APA dynamiques

Évolution des dépenses d'APA et du concours CNSA depuis 2002



La lettre de l'Odas

>> Observer pour mieux agir >>

Évolution de la répartition de la dépense d'allocation en faveur des personnes âgées dépendantes entre l'État et les Départements (ACPA + APA)

France métropolitaine – Millions d'euros



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépense totale nette d'allocation	2 240	3 400	3 820	3 910	4 260	4 490	4 730	4 920
Concours CNSA	640	1 370	1 280	1 290	1 350	1 410	1 530	1 480
Taux de couverture du concours	28,6%	40,3%	35,4%	33%	31,7%	31,4%	32,3%	30%
Charge nette pour les Départements	1 600	2 030	2 340	2 620	2 910	3 080	3 200	3 440

La lettre de l'Odas

>> Observer pour mieux agir >>

« (...) [les services prestataires] sont confrontés à un problème structurel d'écart croissant **entre le coût de revient de l'heure et le montant de la prise en charge** assuré par le couple pouvoirs publics / usagers. De l'avis tant des gestionnaires départementaux que des fédérations d'aide à domicile, le système actuel est **à bout de souffle**. »

Rapport Rosso-Debord (Juin 2010) : l'assurance obligatoire

-  Rapport Rosso-Debord : « créer une nouvelle branche de la sécurité sociale, alimentée surtout par le déficit public, ne nous a paru ni raisonnable ni responsable » = fin du 5^{ème} risque
-  « En attendant que l'assurance dépendance puisse **se substituer** au régime actuel de l'APA, le service de cette dernière ne saurait être interrompu. Toutefois son dispositif (...) nécessite diverses modifications »

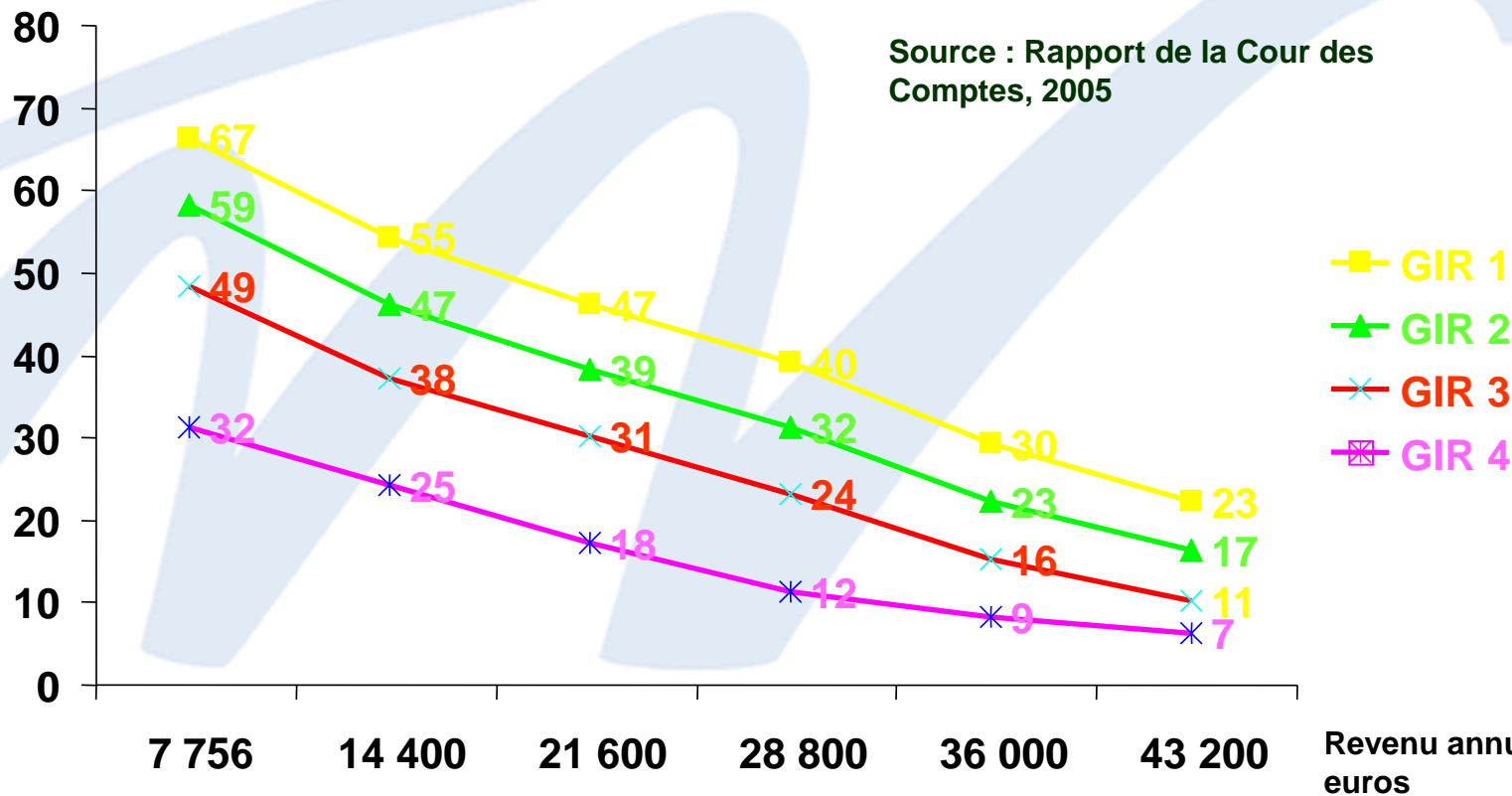
...Un impact positif pour les assureurs :

« (...) Créer une assurance obligatoire, sur le modèle de l'assurance automobile, cela s'analyse purement et simplement, en termes économiques, comme l'attribution d'une rente légale aux sociétés d'assurance et aux mutuelles. »





Philippe Bas, Le Monde, 5 août 2010

Une réponse seulement assurantielle est inadaptée...

"Reste à charge"
 en % du
 revenu





Perspective : la récupération sur succession

-  Idée qui refait surface, notamment, avec le rapport Rosso-Debord
-  Les conséquences :
 -  baisse du recours à des services d'aide à domicile (opacification de la demande) & dynamisation du travail au noir.
 -  réduction des volumes horaires pour les structures d'aide à domicile.



L'actualité de l'ex « 5^{ème} risque » :
Le projet de réforme du financement de la dépendance

Vers la suppression des exonérations des cotisations patronales?

-  Suppression des exonération des cotisations patronales (PLF 2011 art. 90) : les personnes fragiles sont aussi concernées.
-  Une difficulté supplémentaire alors que les coûts réels des structures ne sont pas tous totalement pris en charge par le système de tarification actuelle.

Quelle réforme, quels financements, demain, pour la dépendance?

Quelles réponses ?

-  Une logique assurantielle – pour quelle part de la solidarité nationale.
-  Une réforme de la tarification

Quelle mobilisation (au national, au local)?