

Avenant n°19/2014 à la convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile (BAD) du 27 novembre 2014 : modalités de prise en compte par les départements et de compensation par l'Etat

Les partenaires sociaux de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile (BAD) ont signé le 27 novembre 2014 un avenant revalorisant de 1% la valeur du point (accord BAD), avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2014.

Cet avenant a été, conformément aux dispositions de l'article L.314-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF), soumis à la commission nationale d'agrément (CNA) avant d'être agréé par arrêté du ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes le 29 décembre 2014, puis étendu par arrêté du 11 mars 2015. Il s'impose donc à tous les services relevant de cette convention collective, c'est-à-dire tous les services d'aide à domicile (SAD) associatif, à l'exception des SAD gérés par la Croix-Rouge ou par une association dont l'activité principale fait relever l'ensemble de ses services d'une autre branche.

Cette mesure, qui profite aux 230 000 salariés de cette branche professionnelle, dont 97% de femmes, qui accompagnent au quotidien à leur domicile les personnes fragilisées, en majorité des personnes âgées, qui souhaitent vivre chez elles le plus longtemps possible, s'inscrit dans le chantier de refondation de l'aide à domicile et dans l'objectif de la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV) d'accompagner la réforme de l'APA d'une amélioration de la professionnalisation et des conditions de travail des services à domicile.

Le Gouvernement s'est ainsi engagé, dans le cadre de la préparation de cette loi et de la concertation avec l'Assemblée des départements de France (ADF), à agréer un accord de la branche et à en compenser l'impact financier sur la dépense d'APA pour les départements, pour un montant de 25,65 M€.

I - Modalités de compensation aux départements des coûts liés à l'avenant n°19/2014

- **Une compensation pérenne de 25,65 M€ attribuée, dès 2015, dans le cadre du concours APA**

Principaux financeurs des services d'aide à domicile, les conseils départementaux supportent environ 63 % du coût total de l'avenant n°19/2014, estimé en année pleine à 40 M€ (soit environ 1% de la masse salariale de la BAD), soit 25,65M€. Le solde (environ 14,35M€) est financé par les caisses de sécurité sociale (au titre de l'aide ménagère pour les personnes âgées en GIR 5 et 6, de l'aide aux

familles, du financement des services de soins infirmiers à domicile - SSIAD par l'Objectif national des dépenses d'Assurance maladie - ONDAM), les usagers (reste à charge) et les départements au titre de la prestation de compensation du handicap – PCH - et de l'aide sociale à domicile.

Afin de compenser le coût pour les départements de l'avenant n°19/2014, l'Etat s'est engagé, dans le cadre des concertations conduites avec l'ADF lors de l'élaboration du projet de loi ASV, à augmenter de 25,65 M€ le montant de la compensation de la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile alloué chaque année aux conseils départementaux à partir de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA). Cette compensation ne résulte pas d'une obligation constitutionnelle, elle témoigne de la volonté de l'Etat de donner les moyens nécessaires à la bonne mise en œuvre de cet accord de branche qui permet de revaloriser les métiers de l'aide à domicile.

A compter de 2016, conformément à la loi ASV et au décret n° 2016-212 du 26 février 2016 relatif à certains concours versés aux départements par la CNSA, la compensation de 25,65 M€ au titre de l'avenant n°19/2014 est incluse dans la fraction de CASA affectée par la loi ASV à la section II du budget de la CNSA au titre de la seconde part du concours APA.

La compensation a toutefois été mise en œuvre dès 2015, par anticipation, par le biais de l'affectation à la section II du budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) relative au concours APA d'une fraction égale à 3,61% du produit de le CASA, conformément à l'article 84 de la loi ASV.

Modalités de répartition entre les départements de la compensation de l'avenant n°19/2014

Le choix a été fait d'abonder l'enveloppe nationale dédiée au financement du concours APA de 25,65 M€, cette enveloppe augmentée étant dans un second temps répartie entre les départements selon les critères ou les modalités prévus pour ce concours APA.

Ainsi pour 2015, la CNSA a recalculé le montant du concours APA prévisionnel de chaque département sur la base d'une enveloppe nationale augmentée des 25,65 M€ affectée à la compensation de l'avenant 19/2014 et des critères de répartition du concours (nombre de personnes âgées de 75 ans et plus, dépense d'APA, potentiel fiscal et nombre de bénéficiaires du RSA, garantie au regard du potentiel fiscal), puis elle a versé à chacun une enveloppe correspondant à la différence entre le concours qui lui été notifié en février 2015 et ce nouveau montant.

A compter de 2016, la compensation de l'avenant n°19/2014 s'effectue dans le cadre de la seconde part du concours APA créée pour compenser le coût de la réforme de l'allocation.

Selon la même logique que celle adoptée pour l'enveloppe 2015, l'enveloppe dédiée à la compensation de l'avenant n°19/2014 est répartie entre les départements suivant la clé applicable à la répartition du montant de la 2nde part du concours APA, établie par la DREES notamment à partir d'une estimation de l'impact de la revalorisation des plans d'aide et de la réforme du barème de participation financière. Suivant les principes définis par la loi ASV et le décret précité, **le montant attribué à chaque département au titre de la 2nde part du concours APA est calculé et notifié globalement, sans distinction entre ses différentes composantes** que sont la revalorisation des plafonds des plans d'aide, la refonte du barème de participation financière, les mesures de soutien aux aidants et l'avenant n°19/2014.

II – Modalités de prise en compte par les départements de l’avenant n°19/2014

L’avenant n°19/2014 doit être pris en compte par les conseils départementaux dans le cadre de leur financement des services d’aide à domicile et des prestations qui les solvabilisent, comme tout accord de la branche de l’aide à domicile.

La compensation allouée dans le cadre du concours APA permet de compenser l’essentiel du coût financier résultant pour les départements de leur obligation de tenir compte de cet avenant, d’une part dans le cadre de la tarification des services d’aide et d’accompagnement à domicile, d’autre part pour la valorisation des heures d’aide à domicile dans le cadre de l’APA.

Concernant les SAAD tarifés

L’article L. 314-6 du CASF rend les accords de la BAD opposables aux tarificateurs :

*« Les conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissement et accords de retraite applicables aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif dont les dépenses de fonctionnement sont, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, supportées, en tout ou partie, directement ou indirectement, soit par des personnes morales de droit public, soit par des organismes de sécurité sociale, ne prennent effet qu'après agrément donné par le ministre compétent après avis d'une commission où sont représentés des élus locaux et dans des conditions fixées par voie réglementaire. **Ces conventions ou accords s'imposent aux autorités compétentes en matière de tarification**, à l'exception des conventions collectives de travail et conventions d'entreprise ou d'établissement applicables au personnel des établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et ayant signé un contrat pluriannuel ou une convention pluriannuelle mentionnés aux articles L. 313-11 ou L. 313-12.
(...) »*

Par conséquent, il appartient aux conseils départementaux de prendre en compte l’avenant 19/2014 dans la fixation du tarif des SAAD.

Toutes choses égales par ailleurs, l’impact de l’avenant 19/2014 peut être déterminé, pour chaque SAAD concerné, à partir de la part du budget correspondant à la masse salariale des salariés intervenant dans le cadre de l’APA (par exemple 80% du budget), à laquelle il convient d’appliquer l’augmentation de la valeur du point fixée par l’avenant, soit +1%.

Il faut toutefois rappeler qu’au regard des règles de la tarification, le tarif d’un SAAD prend en compte un ensemble de déterminants pouvant entraîner une augmentation supérieure ou inférieure de ce tarif.

Pour les SAAD relevant de la BAD dont le tarif aurait été fixé sans prendre en compte l’augmentation du coût de la masse salariale induit par l’avenant, le déficit généré à ce titre pour 2015 doit être repris par le conseil départemental, soit par le biais d’une hausse du tarif 2016, soit par le versement au SAAD d’une subvention exceptionnelle. Cette deuxième option, qui présente l’intérêt d’être neutre pour les usagers, implique, au regard des règles communautaires sur la concurrence, que les crédits versés correspondent aux heures réellement effectuées et requiert une convention identifiant clairement l’objet de la subvention.

Concernant les services associatifs relevant de la BAD non tarifés

L'article R. 232-9 du CASF dispose que : « Pour la détermination du montant du plan d'aide, la valorisation des heures d'aide à domicile est opérée en fonction de tarifs arrêtés par le président du conseil départemental, notamment selon qu'il y ait recours à un prestataire, un mandataire ou un emploi direct. Ces tarifs tiennent compte des statuts publics, des conventions collectives ou accords d'entreprise applicables aux salariés concernés. ». Ce même article disposait déjà dans sa rédaction antérieure au décret du 26 février 2016 que la valorisation des heures d'aide ménagère était opérée « en tenant compte des dispositions régissant selon les cas, les statuts publics ou les conventions collectives ou accords de travail applicables aux salariés de la BAD agréés au titre de l'article L.314-6 du CASF (...). »

Les départements doivent en vertu de ces dispositions revaloriser les tarifs de référence applicables aux bénéficiaires de l'APA recourant aux SAAD associatifs afin de prendre en compte le surcoût généré pour les gestionnaires de ces services par la mise en œuvre de l'avenant n°19/2014. Comme le suggère la rédaction des dispositions réglementaires et comme il était déjà recommandé dans la note d'information sur l'APA du 23 octobre 2002, les départements peuvent fixer des tarifs de référence différents pour les services prestataires d'aide à domicile, lié à leur statut juridique et fondé sur des obligations, résultant des statuts ou des conventions collectives qu'ils doivent appliquer, différenciées et générant des coûts salariaux ou de structures différents.

Pour l'année 2015, pour les départements qui n'ont pas revalorisé le tarif applicable aux services associatifs compte tenu de l'avenant, il est recommandé de procéder de manière différenciée selon la situation.

Si le SAAD a augmenté son tarif pour tenir compte du coût de l'avenant, le surcoût lié à la mise en œuvre de l'avenant a été supporté par les bénéficiaires de l'APA.

Une éventuelle compensation rétroactive du coût de l'accord devrait viser non les SAAD mais directement les bénéficiaires de l'APA – ce qui paraît complexe à mettre en œuvre.

Si le SAAD n'a pas augmenté ses tarifs en 2015 malgré l'avenant, il a lui-même supporté le surcoût correspondant sans le répercuter sur les usagers, ce qui légitime le versement d'une compensation par le conseil départemental. Celle-ci peut se traduire par une hausse du tarif de référence 2016 ou par le versement d'une subvention exceptionnelle, cette seconde option paraissant plus simple à mettre en œuvre.

A compter de 2016, il est préconisé, si cela n'a pas été fait en 2015, de revaloriser le tarif de référence APA applicable aux services prestataires associatifs.