

LA RÉFORME DES SERVICES AUTONOMIE À DOMICILE

Cette fiche s'adresse aux gestionnaires de services à domicile (SAAD, SSIAD et SPASAD).

Elle a pour objet de présenter la réforme des services autonomie à domicile et les modalités de sa mise en œuvre dans les territoires afin d'accompagner au mieux les services à domicile.

Cette fiche fait l'objet d'une mise à jour au regard de la publication de la loi Bien Vieillir venue apporter des modifications et précisions quant à cette réforme.

Textes de référence :

- Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 312-1 et L. 313-1-3 et suivants ;
- Vu la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 modifiée de financement de la Sécurité sociale pour 2022, notamment son article 44 ;
- Vu la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 modifiée de financement de la Sécurité sociale pour 2023, notamment son article 68 ;
- Vu la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie et notamment son [article 22](#)
- Vu le décret n° 2023-608 du 13 juillet 2023 relatif aux services autonomie à domicile, comprenant le cahier des charges définissant les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des services autonomie à domicile
- Vu la [notice explicative](#) du décret n°2023-608 du 13 juillet 2023 relatif aux services autonomie à domicile (DGCS) – Septembre 2023
- Vu le [complément de notice d'information](#) de la DGGS – Décembre 2023
- Vu le [complément de notice d'information](#) de la DGCS - Avril 2024

SOMMAIRE

I. LE MODELE DES NOUVEAUX SERVICES AUTONOMIE A DOMICILE	2
II. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE PAR LES ACTUELS SAAD	3
III. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE PAR LES ACTUELS SSIAD OU SPASAD.	5
IV. LES AMENAGEMENTS TRANSITOIRES : CONVENTIONNEMENT OU GCSMS	7

I. LE MODELE DES NOUVEAUX SERVICES AUTONOMIE A DOMICILE

Cette réforme issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 vise à renforcer les services à domicile et à favoriser un accompagnement de qualité pour les personnes qui en ont besoin en modifiant le paysage domiciliaire et en regroupant l'ensemble des services existant sous la forme d'une unique entité juridique.

Le secteur du domicile doit ainsi se restructurer en rapprochant ou fusionnant les services existants relevant des 6° et 7° du I de l'article [L. 312-1](#) du code de l'action sociale et des familles (SAAD, SSIAD et SPASAD) afin de former une catégorie unique de **services autonomie à domicile (SAD)**.

L'article [L.313-1-3 du CASF](#) nouvellement rédigé prévoit ainsi que les SAD assurent une activité d'aide et d'accompagnement à domicile et proposent une réponse aux éventuels besoins de soins des personnes accompagnées.

Pour autant, cette réforme maintient une distinction entre deux catégories de SAD :

- 1) Les services autonomie « **mixtes** » **qui dispenseront de l'aide et de l'accompagnement et également du soin** de manière intégrée ;

Les SAD mixtes nécessitent la constitution d'une entité juridique unique (personne morale) titulaire de l'autorisation conjointe ARS/CD de délivrer des prestations d'aide et d'accompagnement, d'une part, et des prestations de soin, d'autre part.

De même, en application de l'article [D. 312-4 du CASF](#), la constitution d'un SAD mixte nécessite que les zones d'interventions d'aide et d'accompagnement d'une part, de soin d'autre part, soient identiques. La zone d'intervention commune est celle fixée par l'autorisation.

- 2) Les services autonomie qui **ne dispenseront que de l'aide et de l'accompagnement**.

Ces services ne proposeront donc pas directement de prestations de soins. Ils devront, par contre, être en mesure d'orienter les personnes qu'ils accompagnent, soit vers un professionnel de santé (IDEL, centre de santé infirmiers) ou un SAD mixte. Ils pourront à ce titre conclure des conventions avec ces professionnels de santé (*cf. point 4.2.3.2 du cahier des charges*).

Les services autonomie à domicile interviennent auprès :

- De personnes âgées de soixante ans et plus en perte d'autonomie ou malades ;
- De personnes présentant un handicap (adultes, enfants ou adolescents) sans limite d'âge ;
- De personnes de moins de soixante ans, atteintes des pathologies chroniques mentionnées au 7° du I de l'article L. 312-1 ou présentant une affection mentionnée aux 3° et 4° de l'article L. 322-3 du code de la Sécurité sociale.

Ils interviennent selon le mode prestataire. Sont donc exclues de la réforme les interventions en emplois directs, accompagnés ou non par un service mandataire qui restent régis par les dispositions législatives et réglementaires antérieures à la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022.

L'entrée en vigueur des nouveaux services autonomie à domicile est liée à la publication du [décret n° 2023-608 du 13 juillet 2023](#) fixant notamment le cahier des charges des services autonomie à domicile.

Si initialement la réforme devait être mise en place d'ici le 30 juin 2025, la loi n°2024-317 du 8 avril 2024 (loi « bien vieillir ») a prévu plusieurs aménagements visant à « essayer » de répondre à plusieurs difficultés de mise en œuvre rencontrées notamment par les SSIAD :

- En accordant aux actuels SSIAD un délai supplémentaire de 6 mois (soit au plus tard le 31 décembre 2025 au lieu du 30 juin 2025) pour se transformer en « SAD mixte », c'est-à-dire s'adjoindre une activité d'aide et d'accompagnement ;
- Et en prévoyant la possibilité, pour les actuels SSIAD, de conclure une « convention transitoire » ou de constituer un GCSMS « exploitant »¹, pour une durée maximale de 5 ans, avec un ou plusieurs SAAD et ce, en vue de constituer un SAD « mixte » doté d'une entité juridique unique.

II. LES MODALITES DE MISE EN PLACE D'UN SERVICE AUTONOMIE A DOMICILE (SAD) PAR LES ACTUELS SAAD

Un SAAD a la possibilité de devenir un SAD relevant du 1° ou 2° de l'article L313-1-3 du CASF, **c'est-à-dire soit un SAD ne proposant que de l'aide et de l'accompagnement, soit un SAD « mixte » proposant en sus des activités d'aide et d'accompagnement, des prestations de soins.**

A. Transformation en tant que SAD « aide et accompagnement »

La possibilité est laissée aux actuels SAAD de poursuivre leur activité d'aide sans internaliser une activité de soins en tant que SAD ne proposant que de l'accompagnement.

Le service est automatiquement réputé autorisé en tant que SAD d'accompagnement pour la durée de leur autorisation restant à courir.

[L'article 44 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022](#), prévoit en effet qu'ils sont réputés autorisés comme service autonomie à domicile, à compter de la date de publication du décret fixant le cahier des charges, soit à compter du 17 juillet 2023.

Il dispose cependant d'un délai de 2 ans à compter du 30 juin 2023, **soit jusqu'au 30 juin 2025**, pour se mettre en conformité avec le cahier des charges SAD en annexe du décret ci-dessus ([article L.313-3 du CASF](#)).

En effet, **s'il est juridiquement considéré à partir du 30 juin 2023 comme un SAD d'accompagnement, le service doit cependant démontrer assurer le respect des nouvelles obligations comprises dans le nouveau cahier des charges SAD, et ce à l'exception des dispositions du cahier des charges visant expressément les SAD mixtes.**

En cas de non-conformité au cahier des charges après ce délai, **les autorisations pourront être retirées** dans les conditions prévues aux articles L.313-13, L.313-14, L.313-16 et L.313-19 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

¹ Dans le cadre d'un GCSMS « exploitant » : les autorisations restent détenues par les membres (par exemple entre un SSIAD et un ou plusieurs SAAD) qui ont constitué le groupement. Cette forme de GCSMS se différencie du GCSMS titulaire des autorisations. Le GCSMS « exploitant » aura principalement, dans le cadre de la réforme des SAD, pour fonction de préparer la fusion en vue de la constitution d'une entité juridique unique

B. Évolution en tant que SAD « mixte » :

Un SAAD actuel peut évoluer en tant que SAD « mixte », **c'est-à-dire proposant en sus des prestations d'aide et d'accompagnement qu'il délivre déjà, des prestations de soins et ce de manière intégrée.**

Pour les services souhaitant mettre en place un SAD « mixte » comprenant des prestations d'aide et de soins, il existe **3 modalités d'organisation possibles** :

- **Fusionner par le biais d'une opération de fusion-absorption avec un service délivrant des prestations de soins (c'est-à-dire avec un SSIAD)** ou par le biais d'une création d'une nouvelle entité juridique qui sera alors détentrice des autorisations d'aide et d'accompagnement et de soins (dans ce cas, les autorisations préexistantes devront être cédées à la nouvelle entité juridique) ;

Que ce soit par fusion absorption ou création d'une nouvelle entité juridique, la constitution du SAD mixte est soumise à autorisation conjointe de l'ARS et du Conseil Départemental compétents.

- **Créer un GCSMS, relevant de l'article L312-7 du code de l'action sociale et des familles**, avec un service délivrant des prestations de soins (soit un actuel SSIAD) ;

Dans ce cas de figure, les autorisations devront être transférées au GCSMS (GCSMS « autorisation »). La création du GCSMS, tout comme le transfert des autorisations à celui-ci, doivent faire l'objet d'une autorisation conjointe du Conseil Départemental et de l'ARS territorialement compétents ;

- **Obtenir une autorisation de créer des places de soins.** La demande d'autorisation devra être déposée conjointement auprès de l'ARS et du Conseil Départemental territorialement compétents.

Juridiquement, **il s'agit d'une demande de transformation d'activité** (sauf si la demande d'autorisation comporte également un changement des catégories de bénéficiaires)² non soumise à appel à projet. Pour autant elle reste soumise à l'autorisation de l'ARS pour pouvoir délivrer des prestations de soins.

A noter que si sa demande d'autorisation de créer des places de soins est refusée, le service restera autorisé comme SAD aide et accompagnement.

Le Synerpa Domicile rappelle qu'il a été annoncé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, la création de près de 25 000 places de soins au niveau national d'ici à 2030. **Pour autant nous regrettons que ces places nouvelles soit principalement « fléchées » en direction des actuels SSIAD.**

² Exemple : Si le SAAD n'intervient qu'auprès des personnes âgées mais souhaite, à l'occasion de la demande d'autorisation de créer des places de soins, intervenir également auprès des personnes handicapées, il s'agira alors d'une modification des catégories de bénéficiaires qui est soumise à appel à projet.

III. LES MODALITES DE MISE EN PLACE D'UN SERVICE AUTONOMIE A DOMICILE (SAD) PAR LES ACTUELS SSIAD OU SPASAD

A. Pour les SSIAD :

A la différence des actuels SAAD qui peuvent poursuivre leur activité en tant que SAD « aide et accompagnement », **les SSIAD sont dans l'obligation de s'adjoindre une activité d'aide et d'accompagnement d'ici le 31 décembre 2025**, selon plusieurs modalités :

- **Soit par obtention d'une autorisation d'aide et d'accompagnement** délivrée conjointement par le Conseil Départemental et l'ARS.

Afin de sécuriser les SSIAD la loi Bien vieillir a prévu qu'en cas de rejet de la demande d'autorisation, le SSIAD restera autorisé pour son activité de soin pour une durée maximale de 2 ans à compter de la notification de la décision de rejet.

Durant cette période de deux ans, le gestionnaire du SSIAD pourra déposer une nouvelle demande d'autorisation de SAD mixte sous forme de conventionnement ou de création d'un GCSMS exploitant (cf. IV ci-après).

Enfin, l'article 22 de la loi Bien vieillir prévoit que pour les SSIAD, le silence durant six mois des autorités sur la demande d'autorisation vaut acceptation de celle-ci.

Toutefois, cette dérogation ne concerne que les SSIAD et ne s'applique pas aux demandes de transformation d'un SAD aide en SAD mixte (dans ce cas l'absence de réponse vaut rejet tacite de la demande).

- **Soit par fusion ou regroupement** avec un ou plusieurs SAAD (*cf. ci-dessus*)
- **Soit par création, avec un ou plusieurs SAAD, d'un GCSMS** auquel les autorisations seront transférées.

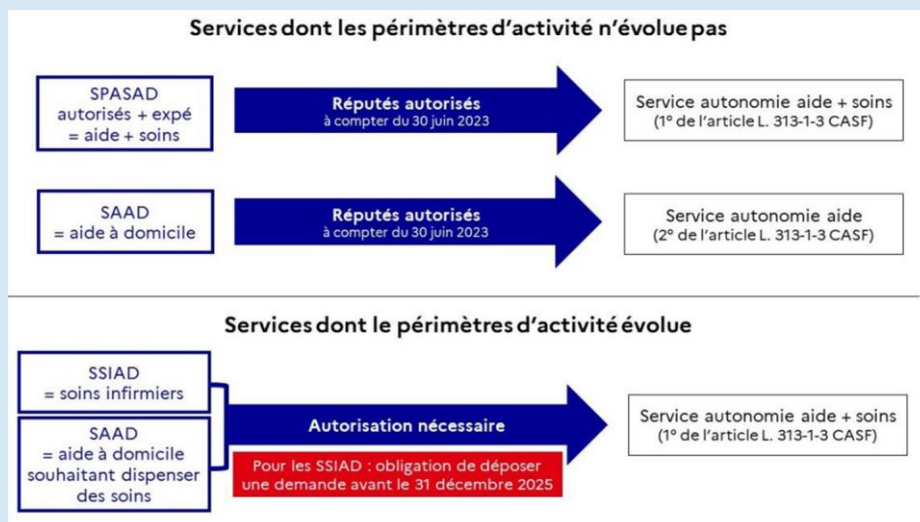
Si au plus tard le 31 décembre 2025, les actuels SSIAD n'ont mené aucune démarche en vue de **s'adjoindre une activité d'aide et d'accompagnement, ou mettre en œuvre une des mesures d'assouplissement détaillées ci-après**, leur autorisation pourrait leur être retirée par l'ARS.

B. Pour les SPASAD :

Les SPASAD autorisés et les SPASAD expérimentaux seront réputés autorisés comme services autonomie mixtes pour la durée de leur autorisation restant à courir.

Ils n'auront pas à déposer de nouvelle demande d'autorisation, mais disposeront eux aussi d'un délai de deux ans à compter de la publication du décret SAD (jusqu'au 30 juin 2025) pour se mettre en conformité avec le cahier des charges.

Illustration des modalités de mises en place de la réforme :



IV. LES AMENAGEMENTS TRANSITOIRES : CONVENTIONNEMENT OU CREATION D'UN GCSMS

Afin de sécuriser les SSIAD, tout en respectant l'obligation de transformation prévue par la loi et sans retarder la mise en œuvre de la réforme, l'article 22 de la loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie prévoit plusieurs aménagements transitoires.

Les SSIAD (et parallèlement les SAAD) auront désormais la possibilité de se constituer en SAD « mixte », soit par la conclusion d'une convention de coopération, soit par la création d'un groupement de coopération social et médico-social (GCSMS) « exploitant »³ avec un ou plusieurs services déjà autorisés de type SAD « aide et accompagnement (ex SAAD) ou SPASAD.

A. Les conditions à la mise en place d'un SAD « mixte » par conventionnement ou GCSMS « exploitant »

La convention de coopération ou la convention constitutive du GCSMS « exploitant » devra notamment prévoir :

- Les modalités de coopération en vue de dispenser des prestations d'aide et d'accompagnement et des prestations de soins et ce de manière coordonnée ;
- Le respect des dispositions du nouveau cahier des charges des SAD (à l'exception de l'obligation de disposer d'un logiciel unique pour les activités d'aide et de soin)
- La zone d'intervention commune entre l'activité d'aide et d'accompagnement d'une part et l'activité de soin d'autre part ;
- Les modalités envisagées en vue de la constitution d'un SAD mixte doté d'une entité juridique unique.

Concernant la durée du conventionnement ou du GCSMS, elle ne pourra dépasser 5 ans.

Remarques

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme des SAD, l'Agence Nationale de Performance sanitaire et médico-sociale (ANAP), a publié des fiches thématiques visant à faciliter la mise en place de la réforme. Vous trouverez ci-dessous les liens sur les outils de l'ANAP, dont :

- [Une trame de convention de coopération](#) entre SSIAD, SAAD ou SPASAD :
- [Une fiche thématique sur les GCSMS](#) en lien avec la réforme SAD :

³ Dans le cadre d'un GCSMS « exploitant » les autorisations restent détenues par les membres. Le GCSMS est chargé de la mise en œuvre des autorisations.

B. Le régime de l'autorisation dans le cadre de la constitution d'un SAD mixte par conventionnement ou GCSMS « exploitation »

La constitution d'un SAD mixte par conventionnement ou création d'un GCSMS « exploitant » **doit faire l'objet d'une demande d'autorisation conjointe auprès de l'ARS et du Conseil Départemental compétents.**

La demande d'autorisation doit être déposée au plus tard le 31 décembre 2025. L'ARS et le CD dispose d'un délai de 6 mois pour se prononcer sur la demande d'autorisation, sachant qu'en cas d'absence de réponse dans ce délai, l'autorisation est réputée accordée.

Elle devra s'accompagner de la convention de coopération signée ou de la convention constitutive du GCSMS exploitant.

Elle précisera en outre le territoire d'intervention comme SAD mixte.

A noter

Un SAD « aide et accompagnement » (soit un ex SAAD) signataire d'une convention avec un SSIAD, dont la zone d'intervention est plus étendue que la zone « aide » et « soin » prévue dans la convention sera :

- Autorisé comme SAD mixte sur la zone commune prévue dans la convention ;
- Autorisé comme SAD « aide et accompagnement » sur le reste de sa zone d'intervention.

A l'issue de la période de 5 ans (ou la durée prévue dans la convention de coopération ou la convention constitutive du GCSMS) **et en l'absence de constitution d'une entité juridique unique, l'autorisation est réputée caduque.** Il en est de même, en cas de dénonciation de la convention de coopération ou de dissolution du GCSMS.

A noter

En l'absence de constitution d'une entité juridique unique, le ou les services autorisés pour une activité d'aide et d'accompagnement (SAAD) signataire d'une convention de coopération ou membre d'un GCSMS **resteront autorisés comme SAD « aide et accompagnement » jusqu'au terme de leur autorisation initiale.**

Une telle poursuite d'activité n'a pas, à ce stade, était prévue pour les SSIAD.