



Rapport de la Cour des comptes : quels impacts pour les SAD ?

Préserver l'ambition initiale de la réforme et garantir un modèle solidaire du domicile *Un diagnostic utile mais des recommandations qui appellent une vigilance forte*

La Cour des comptes a publié, le 8 juillet 2026, un rapport consacré à la réforme des services autonomie à domicile (SAD), intitulé « [La réforme des services autonomie à domicile - Un pragmatisme nécessaire devant l'urgence démographique](#) ». Ce rapport intervient alors que la réforme, issue de la LFSS pour 2022 et ajustée par la loi Bien vieillir, est encore en phase de déploiement sur les territoires ; les autorisations de SAD mixtes étant en cours de délivrance par les Conseils Départementaux et ARS, à l'issue des six mois d'instruction réglementaire.

Réalisé à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat, ce rapport de 181 pages formule dix recommandations susceptibles d'influencer les prochaines évolutions de la réforme des SAD et, plus largement, de la politique du domicile.

Le rapport intervient dans un contexte particulièrement tendu pour le secteur : hausse rapide des besoins d'accompagnement liée au vieillissement démographique, difficultés de recrutement, fragilité économique des SAD, hétérogénéité des pratiques départementales et difficultés persistantes à articuler les champs de l'aide et du soin. Il met également en évidence les limites des outils de pilotage actuels, marqués par une connaissance encore insuffisante de l'offre, des besoins non couverts, des restes à charge ou encore des refus et ruptures de prise en charge.

Dans ce contexte, la Cour ne remet pas en cause les objectifs poursuivis par la réforme – mieux coordonner l'aide et le soin, améliorer la lisibilité de l'offre et sécuriser les parcours des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. En revanche, elle estime que les modalités retenues pour atteindre ces objectifs doivent être profondément revues. À travers ses dix recommandations, elle ouvre ainsi un débat de fond sur la gouvernance des SAD, les modalités d'intégration de l'aide et du soin, ainsi que sur le modèle économique du secteur.

Pour Nexem, ce rapport constitue à la fois un point d'appui, en ce qu'il objective plusieurs constats portés de longue date par les gestionnaires, et un point de vigilance, dès lors que certaines recommandations interrogent les fondements mêmes de la réforme des SAD et le caractère solidaire de son financement. Ce décryptage propose d'en présenter les principaux enseignements et d'identifier les enjeux qu'ils soulèvent pour les organismes gestionnaires.

Ce qu'il faut retenir

- La Cour confirme plusieurs constats partagés par les acteurs du domicile : sous-financement des services, difficultés de mise en œuvre, disparités territoriales et insuffisance du pilotage.
- Il propose toutefois une inflexion majeure de la réforme autour de trois orientations structurantes : confier le pilotage aux départements, assouplir les exigences d'entité juridique et de territoire unique, et mettre fin à la tarification administrée.
- Pour Nexem, si le diagnostic posé par la Cour constitue un point d'appui utile, plusieurs recommandations appellent une vigilance particulière, afin de préserver l'ambition initiale de la réforme, le caractère solidaire du financement et l'équité territoriale.

Les dix recommandations de la Cour

La Cour formule dix recommandations. Certaines relèvent d'une amélioration du pilotage et de la connaissance des coûts. D'autres sont plus structurantes, car elles touchent à la gouvernance, aux autorisations, à l'intégration aide-soin et au modèle économique de l'aide à domicile.

N°	Ce que recommande la Cour	Première lecture pour Nexem
1	Doter les départements de données leur permettant d'analyser l'offre à domicile et les restes à charge.	Amélioration utile de la connaissance territoriale, à condition que les données servent à objectiver les besoins et non à restreindre l'offre.
2	Recenser comme événements indésirables les refus et ruptures de prise en charge.	Levier pour rendre visibles les tensions d'accès ; vigilance sur un usage non sanctionnateur des indicateurs.
3	Intégrer la participation des usagers et aidants à la formation des intervenants à domicile.	Orientation intéressante sur la qualité, mais qui ne répond pas aux enjeux plus larges d'attractivité et de professionnalisation.
4	Généraliser le cadre budgétaire EPRD/ERRD à l'ensemble des services d'aide et de soins à domicile.	Mesure technique de lisibilité financière ; elle devra rester proportionnée à la capacité administrative des structures et nécessite un accompagnement.
5	Adopter des règles de comptabilité analytique communes.	Outil utile pour mieux objectiver les coûts réels, à condition qu'il alimente une réforme du financement et non seulement des comparaisons entre opérateurs.
6	Déléguer aux départements le pilotage et la régulation du secteur de l'aide et des soins à domicile.	Proposition structurante : simplification possible, mais risque de territorialisation excessive et de disparités renforcées.
7	Conditionner les autorisations aux résultats obtenus, en contrepartie de la suppression de l'obligation d'entité juridique unique et de territoire unique.	Recommandation majeure et très sensible : elle remet en cause deux piliers de la réforme et appelle une forte vigilance.
8	Construire un tableau de bord partagé, départemental et national, des indicateurs de pilotage de la réforme.	Nécessaire pour suivre le déploiement, sous réserve d'indicateurs utiles, partagés et adaptés aux réalités territoriales.
9	Organiser progressivement la polyvalence des services de soins à domicile pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap.	Orientation cohérente avec une logique de parcours, mais qui suppose un accompagnement organisationnel et financier.
10	Donner aux gestionnaires de services autorisés la responsabilité de fixer les tarifs horaires de l'aide à domicile, avec encadrement national du reste à charge des personnes modestes.	Point de désaccord majeur : la réponse au sous-financement ne peut pas reposer sur une dérégulation tarifaire ni sur un transfert de charges vers les personnes accompagnées.

Préserver l'ambition de l'intégration entre aide et soin : ne pas renoncer à l'entité juridique unique comme horizon de la réforme

Ce que dit la Cour

La Cour considère que l'obligation d'associer durablement l'aide et le soin au sein d'une même entité juridique intervenant sur un territoire unique constitue aujourd'hui un frein à la mise en œuvre de la réforme. Elle recommande donc de supprimer cette exigence et de permettre le recours durable à d'autres formes de coopération (conventions, GCSMS...), en contrepartie d'un pilotage fondé sur les résultats. Les autorisations seraient ainsi conditionnées à des indicateurs tels que le nombre de personnes bénéficiant d'un accompagnement coordonné, le nombre de refus ou de ruptures de prise en charge et le volume d'heures d'intervention réalisées.

Les difficultés identifiées par la Cour sont bien réelles et largement partagées : rapprochements complexes entre structures, diversité des statuts juridiques, difficultés d'articulation des territoires d'intervention, conséquences sociales, fiscales et organisationnelles des regroupements.

Pour Nexem, ces constats justifient d'accompagner davantage la réforme, mais non de renoncer à son ambition initiale. Le passage à une logique de résultats constitue une évolution pertinente. En revanche, cette logique ne doit pas conduire à opposer résultats et intégration. L'entité juridique unique ne constitue pas une fin en soi ; elle est un levier permettant de renforcer durablement la coordination entre l'aide et le soin, de clarifier les responsabilités, de rendre l'offre plus lisible pour les personnes accompagnées et de structurer les parcours professionnels. En ce sens, elle participe précisément à l'atteinte des résultats recherchés par la Cour.

Le risque serait de faire des coopérations conventionnelles, utiles comme modalités transitoires de mise en œuvre, une solution pérenne de substitution. Or une simple juxtaposition de conventions ne garantit pas, à elle seule, une coordination effective des interventions, une responsabilité clairement identifiée du service ni une continuité des parcours pour les personnes accompagnées.

Pour Nexem, l'enjeu n'est donc pas d'abandonner l'ambition initiale de la réforme, mais de créer les conditions de sa réussite. Cela suppose d'accompagner la mise en œuvre de l'entité juridique unique par des délais réalistes, une doctrine nationale homogène, une sécurisation juridique des rapprochements, des moyens dédiés à la coordination et une prise en compte de la diversité des modèles de gestion. La Cour considère que les résultats peuvent être obtenus sans intégration juridique ; Nexem considère au contraire que l'intégration constitue l'un des leviers permettant d'atteindre durablement ces résultats.

Garantir une cohérence territoriale au service des parcours

Ce que dit la Cour

La Cour estime que l'obligation d'un territoire unique d'intervention entre l'aide et le soin constitue, dans certains territoires, un frein au déploiement de la réforme. Elle propose donc, dans le cadre de sa recommandation n°7, de supprimer cette exigence en même temps que celle de l'entité juridique unique, au profit d'un pilotage centré sur les résultats.

Pour Nexem,

Les difficultés d'articulation des territoires d'intervention sont réelles et peuvent justifier des adaptations opérationnelles. Elles ne remettent toutefois pas en cause l'intérêt d'un territoire d'intervention cohérent entre l'aide et le soin.

L'un des objectifs de la réforme est précisément de rendre l'offre plus lisible pour les personnes accompagnées, leurs proches, les professionnels et les autorités de régulation. Maintenir des périmètres distincts, superposés ou partiellement concurrents risquerait d'entretenir les cloisonnements que la réforme vise à dépasser.

Pour Nexem, le territoire unique doit donc rester un horizon structurant de la réforme. Il peut nécessiter des phases transitoires, des adaptations opérationnelles ou des solutions graduées selon les réalités territoriales,

Décryptage

mais il demeure un levier essentiel pour organiser une réponse coordonnée, clarifier les responsabilités des acteurs et garantir une égalité d'accès aux services sur un même bassin de vie.

L'enjeu n'est donc pas, là encore, de renoncer à cette ambition, mais de donner aux autorités et aux gestionnaires les moyens d'en construire progressivement la cohérence : meilleure cartographie de l'offre, dialogue renforcé entre ARS et conseils départementaux, articulation avec les CPOM et prise en compte des contraintes de mobilité et des besoins de la population.

Proposer une liberté tarifaire : une réponse contestable au sous-financement du secteur

Ce que dit la Cour

La recommandation la plus sensible du rapport concerne le modèle économique. La Cour considère que le modèle actuel de tarification administrée ne permet plus de couvrir les coûts réels des services autonomie à domicile. Elle relève de fortes disparités tarifaires entre départements, une fragilisation économique croissante des gestionnaires et un système qui ne permet pas d'ajuster les tarifs aux coûts effectivement supportés.

Elle recommande donc de confier à chaque gestionnaire la responsabilité de fixer ses tarifs horaires, tout en maintenant un encadrement national destiné à limiter le reste à charge des personnes disposant de faibles revenus. La régulation publique ne porterait ainsi plus principalement sur le tarif des prestations, mais sur la protection financière des usagers les plus modestes.

Pour Nexem

Le diagnostic posé par la Cour est largement partagé : les tarifs actuels ne couvrent pas les coûts complets des accompagnements, les écarts entre départements sont importants et les services autonomie à domicile supportent des charges croissantes, notamment salariales. Le modèle économique actuel est fragilisé.

En revanche, la réponse proposée par la Cour modifie profondément la philosophie du financement. Elle fait évoluer la régulation publique d'une logique de tarification administrée vers une logique dans laquelle les gestionnaires fixeraient librement leurs tarifs, l'intervention publique ayant principalement pour objet d'encadrer le reste à charge des personnes les plus modestes. Ainsi, la proposition de la Cour déplace la régulation publique : elle ne porterait plus principalement sur les tarifs des services, mais sur la solvabilisation des personnes.

Pour Nexem, la nécessaire reconnaissance des coûts réels des accompagnements ne doit pas conduire à substituer une logique de marché à une logique de solidarité. La réponse au sous-financement du secteur passe par une réforme du financement public, et non par la dérégulation tarifaire. Elle ne peut pas davantage reposer sur un transfert accru, même encadré, du coût vers les personnes accompagnées. Le domicile relève d'une politique de solidarité et d'autonomie ; son financement doit continuer à garantir un égal accès aux services sur l'ensemble du territoire.

La liberté tarifaire pourrait accentuer les effets concurrentiels entre opérateurs, renforcer les inégalités de reste à charge, favoriser les territoires et les publics les plus solvables, et fragiliser les services qui interviennent auprès des situations les plus complexes ou dans les zones les moins attractives. Elle pourrait également accélérer les phénomènes de concentration du secteur au bénéfice des structures disposant déjà d'une taille critique et de capacités d'investissement importantes.

La réforme du financement doit au contraire partir des coûts complets : temps d'intervention, temps indirects, déplacements, coordination, prévention, soutien aux aidants, qualité, encadrement et fonctions support. L'objectif doit être de sécuriser un financement public pérenne, et non d'organiser une mise en marché accrue de l'aide à domicile.

Simplifier la gouvernance sans renforcer les inégalités territoriales

La Cour considère que la répartition actuelle des compétences entre les conseils départementaux, compétents sur l'aide, et les agences régionales de santé, compétentes sur les soins, constitue l'un des principaux freins au déploiement de la réforme des SAD. Elle recommande de déléguer aux départements les compétences aujourd'hui exercées par les ARS en matière de services de soins à domicile (autorisations, CPOM, régulation, contrôle et, le cas échéant, gestion des financements de soins dans le cadre d'une délégation de crédits), afin de faire du département le pilote unique du secteur de l'aide et des soins à domicile.

Pour Nexem

Le constat posé par la Cour est largement partagé. Les gestionnaires sont aujourd'hui confrontés à des interlocuteurs multiples, à des doctrines parfois divergentes et à des pratiques territoriales hétérogènes, qui complexifient la mise en œuvre de la réforme. Une gouvernance plus lisible et une meilleure coordination entre les autorités sont donc nécessaires.

En revanche, la simplification de la gouvernance ne peut se traduire par un transfert intégral du pilotage aux départements sans garanties nationales fortes. Les premiers retours recueillis auprès des adhérents font apparaître une préoccupation récurrente : le risque d'inégalités de traitement entre territoires. Les écarts sont déjà importants en matière de tarification, de financement, d'offre disponible et de reste à charge. Une territorialisation accrue de la régulation pourrait renforcer ces disparités.

Pour Nexem, l'enjeu est moins de désigner un pilote unique que d'assurer une gouvernance réellement coordonnée entre les conseils départementaux, les ARS et la CNSA. Le rôle de la CNSA et de la branche Autonomie doit être conforté afin de garantir l'équité entre les citoyens, la cohérence nationale des politiques de l'autonomie et une articulation étroite avec les politiques de santé.

Faire du domicile un véritable choix de société

Au-delà de ses dix recommandations, le rapport de la Cour des comptes pose une question plus fondamentale : **quelle place la société française souhaite-t-elle donner au domicile face au défi de la longévité ?** L'augmentation du nombre de personnes âgées, le souhait largement partagé de vieillir chez soi, le vieillissement des personnes en situation de handicap et la progression des besoins d'accompagnement imposent désormais de considérer le domicile comme un pilier de notre système de santé, d'autonomie et de protection sociale.

Cette ambition ne pourra toutefois être atteinte sans un investissement massif dans les services, les professionnels et les organisations. Le domicile ne peut être pensé comme une réponse moins coûteuse que l'établissement. Il suppose des professionnels formés, reconnus et correctement rémunérés, mais aussi des organismes gestionnaires en capacité d'assurer la continuité des accompagnements, la coordination avec les acteurs du soin, la prévention, le repérage des fragilités et le soutien aux aidants.

Les premiers retours des adhérents confirment d'ailleurs que les priorités demeurent l'attractivité des métiers, l'amélioration du traitement salarial des aides à domicile et la sécurisation du financement des services. À l'heure où le choc démographique devient une réalité, la question n'est plus de savoir s'il faut investir dans le domicile, mais de se donner collectivement les moyens de répondre aux besoins croissants de la population.

Pour Nexem, le rapport de la Cour des comptes constitue un point d'appui utile lorsqu'il objective les difficultés économiques, organisationnelles et territoriales auxquelles sont confrontés les services autonomie à domicile. En revanche, certaines recommandations appellent une vigilance particulière lorsqu'elles conduisent à remettre en question les fondements de la réforme ou le caractère solidaire de son modèle économique.

L'enjeu n'est pas de revoir à la baisse l'ambition de la réforme des SAD, mais de créer les conditions de sa réussite. Cela suppose de préserver l'objectif d'une meilleure articulation entre l'aide et le soin, de garantir une régulation nationale assurant l'équité entre les territoires, de sécuriser un financement public à la hauteur des missions confiées aux services et de donner aux organismes gestionnaires les moyens humains, financiers et organisationnels de répondre durablement aux besoins des personnes accompagnées.

Source principale : *Rapport de la Cour des comptes, La réforme des services autonomie à domicile - Un pragmatisme nécessaire devant l'urgence démographique*, publié le 8 juillet 2026.