

AVIS DU CONSEIL DE LA CNSA RELATIF AU PLFSS POUR 2025

Le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a été saisi pour avis du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2025. Il a examiné ce texte dans le cadre de l'article L. 200-3 du code de la Sécurité sociale dans sa version renouvelée par la loi du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

Éclairé notamment par les débats tenus en séance, **le conseil a, dans sa majorité, voté contre le PLFSS pour 2025**. Les représentants de l'État n'ont pas pris part au vote.

Détail des votes :

- Prise d'acte : 4 voix
- Pour : 2 voix
- Contre : 29 voix
- Abstention : 2 voix
- Ne prend pas part au vote : 25 voix

Cet avis a été motivé par les raisons suivantes :

Ce PLFSS pour 2025 intervient dans un contexte économique très difficile, marqué à la fois par la forte dégradation des finances publiques (de l'État, mais également des collectivités territoriales) et par la situation des établissements et services du secteur de l'autonomie, grevée par l'inflation et des tensions toujours très présentes sur le recrutement et la fidélisation des professionnels de l'accompagnement et du soin.

Dans ce contexte contraint, les membres du Conseil font le constat d'une trajectoire de dépenses relativement préservée par rapport à d'autres branches, avec un objectif de dépenses pour les établissements et services pour personnes âgées et handicapées en augmentation de 4,7 %, contre 2,8 % pour l'ensemble de l'ONDAM. Pour la branche, l'objectif de dépenses s'élève à 42,4 Mds en 2025, ce qui présente une hausse de 6 % par rapport à 2024 (+ 4,6 % à périmètre constant). Ils s'inquiètent toutefois de l'impact négatif sur le budget des personnes âgées de certaines mesures d'économie décidées pour les branches Maladie et Vieillesse. C'est notamment le cas du relèvement du ticket modérateur, des transferts prévus de l'Assurance maladie vers les complémentaires santé, qui risquent d'entraîner une augmentation des cotisations déjà très élevées pour les personnes âgées, ou encore du décalage de six mois de la revalorisation des pensions de retraite, qui impactera immédiatement le niveau de vie des personnes aux revenus modestes et, par conséquent, leur capacité à financer les besoins de maintien dans l'autonomie et leurs restes à charge dans les établissements ou l'accès aux services.

Les membres du Conseil s'inquiètent également fortement de la dégradation du solde de la branche, qui était pourtant présenté en excédent jusqu'en 2027 dans la précédente LFSS. Malgré des recettes en hausse, ces dernières restent inférieures aux projections escomptées, créant ainsi un déficit de 400 M€ dès 2025, et stagnent en 2026. L'affectation de 0,15 point de CSG en 2024, qui devait permettre à la branche de couvrir la montée en charge des mesures votées lors des dernières LFSS, est désormais insuffisante pour assurer l'équilibre même de la branche, alors que la réponse à l'ensemble des besoins d'accompagnement et de soin n'est pas assurée à l'horizon 2030. Les membres du Conseil souhaitent plus de transparence et de visibilité sur les charges nouvelles qui pèsent sur la branche et sur l'évolution de ses recettes. Ils sont particulièrement préoccupés par cette situation et réitèrent leur attente impérieuse que des engagements politiques soient pris sur le financement de la branche Autonomie à court, moyen et long termes. Une loi relative à l'Autonomie, une stratégie, des orientations et leurs conséquences, comportant des mesures séquencées à la fois pour les personnes âgées et en situation de handicap restent, à leurs yeux, nécessaire.

Pour les établissements et services pour personnes âgées et en situation de handicap, les membres du Conseil prennent acte des mesures nouvelles prévues dans ce PLFSS. Une progression de l'objectif global de dépenses de 4,7 % par rapport à 2024 permet notamment de poursuivre ou d'accélérer les chantiers engagés pour développer et transformer l'offre de soin et d'accompagnement des personnes, même si la progression reste largement en dessous des besoins nécessaires.

Dans le champ du handicap, les membres du Conseil constatent un OGD à 15,7 Mds d'euros, soit 3,3 % de plus qu'en 2024. Parmi les mesures nouvelles, 270 M€ (au lieu des 200 prévus en loi de programmation des finances publiques) sont alloués au déploiement des 50 000 solutions issues de la dernière Conférence nationale du handicap (CNH), ce qui représente la mise en place de 15 000 nouvelles solutions, dont la création d'un soutien médico-social renforcé des élèves en situation de handicap au sein de l'école dans dix départements supplémentaires. Si cette accélération est accueillie positivement, les membres du Conseil restent en revanche attentifs à leur déclinaison territoriale, que doit favoriser le fonds d'appui à la transformation de l'offre et à l'effectivité de la réponse apportée aux personnes, en particulier à celles qui restent aujourd'hui sans solution. Ils regrettent par ailleurs l'absence de moyens fléchés vers le soutien des solutions actuelles, notamment des structures spécialisées telles que les MAS ou FAM, dont certaines sont déjà gravement déficitaires.

Dans le champ de l'âge, l'OGD atteint 17,7 Mds€, soit 6 % de plus qu'en 2024 (après neutralisation des effets de périmètre). Cette croissance particulièrement dynamique s'explique en partie par l'intégration des conséquences de la fusion des sections soins et dépendance en EHPAD, qui implique un élargissement du périmètre de l'OGD et la prise en compte des surcoûts liés à cette mesure. En effet, en raison de niveaux de financements disparates selon les territoires, une valeur de point GIR équivalente à un niveau supérieur aux tarifs pratiqués par 75 % des territoires au niveau national en 2024 a été actée pour cette expérimentation. Les financements seront donc revalorisés pour les établissements situés dans des départements pratiquant des tarifs inférieurs à ce seuil et seront maintenus en cas de tarifs supérieurs. Cette mesure positive pour le secteur permet d'uniformiser le financement de l'accompagnement de la perte d'autonomie des EHPAD au niveau national et d'améliorer la situation financière de certains établissements. Toutefois, les membres du Conseil regrettent que cette réforme ne soit pas l'occasion de réinterroger plus largement le modèle économique et de tarification des EHPAD, en y associant plus fortement l'ensemble des départements ainsi que les usagers, qui contribuent en moyenne à plus de 50 % des ressources des établissements. Ils regrettent également vivement la reprise de la convergence à la baisse concernant de nombreux établissements pour personnes âgées.

Le texte prévoit la poursuite de l'objectif de renforcement du taux d'encadrement en EHPAD pour atteindre 50 000 soignants supplémentaires d'ici à 2030 (+ 6 500 en 2025). Les membres du Conseil maintiennent que cet objectif reste en deçà des attentes du secteur pour répondre aux besoins des personnes et souhaitent qu'un suivi plus précis de l'impact de cette mesure soit effectué. Ils signalent également le risque qu'il y a, en l'absence d'une véritable programmation de la transformation de l'offre pour personnes âgées, que l'intégralité des investissements ne se dirigent vers les EHPAD, alors que les personnes sont demandeuses de solutions nouvelles, différentes, intermédiaires, aujourd'hui largement sous dotées et faisant l'objet de complexités juridiques défavorables à leur développement.

Parmi les mesures nouvelles, les membres du Conseil notent l'application de plusieurs mesures de revalorisation salariales, mais regrettent qu'elles ne se traduisent pas effectivement dans les dotations des établissements et services. Certains membres sont également particulièrement inquiets de l'impact budgétaire de l'augmentation du taux de charges CNRACL pour les employeurs publics.

Dans son avis sur le PLFSS pour 2024, le Conseil sollicitait la mobilisation de nouveaux crédits pour pérenniser l'effort d'investissement des ESMS du secteur en prolongement du plan d'investissement du Ségur, qui s'achève cette année. Il accueille donc favorablement l'annonce d'un nouveau plan à hauteur de 140 M€ pour soutenir la transformation des EHPAD, accélérer le développement et la réhabilitation de l'habitat intermédiaire, amplifier le soutien aux EHPAD ultra-marins et appuyer les transitions écologiques des établissements. Toutefois, ce montant leur paraît loin d'être proportionné aux besoins constatés sur le terrain.

Concernant les services d'aides et d'accompagnement à domicile, ils constatent la montée en charge de plusieurs mesures votées lors des précédentes LFSS pour conforter leur équilibre économique et renforcer leur capacité d'appui des personnes les plus fragiles. Ils saluent notamment le soutien à la mise en œuvre de la réforme de la tarification des SSIAD, et la montée en charge de la dotation complémentaire. Afin de réussir le virage inclusif, les acteurs du handicap souhaitent rappeler la nécessité de bien penser l'ensemble des mesures concernant le domicile pour les personnes en situation de handicap et non exclusivement pour les personnes âgées. En revanche, le Conseil a déjà eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur les conséquences des choix uniformes concernant le tarif socle et l'insuffisance des revalorisations. Il réitère ses alertes, en notant que d'ores et déjà, beaucoup d'associations ont augmenté leurs tarifs à hauteur de 30€ de l'heure, laissant des restes à charge de 6 à 7 € de l'heure avant crédit d'impôt.

Les membres du Conseil accueillent par ailleurs favorablement l'abondement à hauteur de 100 M€ du fonds permettant de soutenir la mobilité et le travail partenarial des aides à domicile issu de la loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie. Ils souhaitent que les départements qui ont d'ores et déjà manifesté des initiatives dans ce cadre ne soient pas pénalisés par rapport aux autres.

Toutefois, malgré l'ensemble des mesures prises pour soutenir les établissements et services, les membres du Conseil considèrent que les financements ne sont pas à la hauteur de la situation actuelle, qui donne à voir un grand nombre de structures en déficit. En 2024, plusieurs alertes ont été faites sur la grande fragilité des acteurs du secteur et sur la nécessité de repenser leur modèle économique. Le fonds d'urgence de 100 M€ a été essentiel à la survie d'un certain nombre d'établissements et de services, mais n'a pas permis de stopper l'hémorragie créée par une multiplication de causes à la fois conjoncturelles et plus structurelles. Les membres du Conseil attendent les résultats de travaux engagés sur la fusion des sections et sur l'étude de coûts concernant les services autonomie à domicile, mais estiment, compte tenu de l'urgence, qu'il est indispensable de prolonger et d'augmenter le fonds d'urgence en 2025, et de veiller à ce qu'il soit ouvert aux services à domicile. Ils regrettent l'absence de mesure en ce sens dans ce PLFSS. Sans un soutien du secteur, la continuité du service aux personnes âgées et en situation de handicap risque de ne plus pouvoir être partout assurée.

Concernant les concours aux départements, les membres du Conseil s'inquiètent de l'absence de mesures nouvelles pour 2025, après un rehaussement temporaire en 2024 du concours APA ayant permis d'augmenter son taux de couverture. Compte tenu de la dégradation des finances des départements, la baisse des taux de couverture des

concours APA et PCH interroge et rend d'autant plus urgente la réforme des concours qu'ils appellent de leurs vœux. Les départements demandaient et attendaient une hausse significative des compensations de leurs dépenses APA et PCH, compte tenu des fortes tensions financières qui s'imposent à eux. En l'absence de prise en compte de cette demande, les distorsions de traitement des droits des usagers et bénéficiaires entre les territoires en fonction de leurs moyens sont inévitablement programmées et amplifiées. Les départements demandent par ailleurs que les financements de la branche leur permettent d'honorer leurs engagements dans le domaine du Ségur et d'établir des taux directeurs suffisants au regard de l'inflation et des besoins réels, sous peine de voir une dégradation inadmissible de la situation de certains établissements spécialisés pour personnes handicapées.

Concernant les proches aidants, les membres du conseil constatent l'affectation de nouveaux crédits pour développer des solutions de répit et appellent à développer des solutions de relais. Toutefois, compte tenu de l'évolution démographique, des modes de vie (diminution des fratries, hausse des divorces, augmentation du nombre de personnes seules et sans enfant) et des tensions sur l'offre de soins, d'accompagnement et d'hébergement, il leur apparaît nécessaire de considérer davantage les aidants en leur apportant des réponses concrètes pour améliorer leur quotidien, que ce soit dans l'amélioration de leurs droits, dans le déploiement et la diversification des solutions de répit, ou encore dans une meilleure prise en compte de leur rôle aux côtés des professionnels de l'accompagnement et du soin.

Concernant plus spécifiquement les problématiques de fin de vie, les membres du Conseil accueillent favorablement l'annonce de 100 M€ consacrés à la mise en œuvre de la stratégie décennale en faveur des soins palliatifs, comprenant notamment l'accès à une unité de soins palliatifs sur l'ensemble du territoire, le développement d'équipes mobiles de soins palliatifs, la mise en place d'équipes rapides d'intervention en hospitalisation à domicile et l'augmentation des capacités d'enseignement. Ils souhaitent toutefois que le secteur médico-social soit bien intégré à cette stratégie.

Enfin, ils souhaitent attirer l'attention sur deux chantiers prioritaires pour le conseil. D'une part, rappeler l'importance de mettre en œuvre le service public départemental de l'autonomie (SPDA) qui a été voté dans la loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie et dont la généralisation est prévue à partir du 1^{er} janvier 2025. Un appui financier au déploiement de ce service essentiel à l'amélioration de la qualité d'accompagnement et des parcours des personnes âgées et en situation de handicap est souhaité.

D'autre part, dans le prolongement de son avis sur la représentation des personnes et leur participation directe dans le champ de l'autonomie, le Conseil invite les pouvoirs publics à mobiliser des financements pour soutenir la représentation et la participation des personnes bénévoles aux instances du secteur, notamment concernant leurs frais de déplacement, leur formation et la mise à leur disposition d'outils de travail. La CNSA prépare en 2025 un cadre commun pour permettre le déploiement de la participation directe. Celui-ci ne peut se mettre en œuvre que dans un contexte de complémentarité et d'égalité de traitement entre les représentants et les personnes en participation directe.

Certains membres du conseil ont également souhaité exprimer leurs positions respectives sur ce PLFSS pour 2025. Ces dernières sont annexées au présent avis.