

Compte rendu

ASSEMBLÉE NATIONALE

Mercredi
20 mai 2026

Séance de 8 heures 30

Commission des affaires sociales

17^e LÉGISLATURE

Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

Compte rendu n° 8

Audition « focus » sur les deux heures de lien social
pour les personnes en perte d'autonomie

– Audition conjointe de M. Maëlig Le Bayon, directeur
général de la Caisse nationale de solidarité pour
l'autonomie (CNSA), M. Jean-Benoît Dujol, directeur
général de la cohésion sociale2

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence de
M. Jérôme Guedj**
co-président



La séance est ouverte à huit heures trente.

(Présidence de M. Jérôme Guedj, co-président)

La Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale auditionne conjointement M. Maëlig Le Bayon, directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), M. Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale.

M. le président Jérôme Guedj. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sont les deux piliers des politiques d'accompagnement du grand âge. Nous remercions M. Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale, et M. Maëlig Le Bayon, directeur général de la CNSA, d'avoir répondu à notre invitation.

Messieurs, vous êtes entendus aujourd'hui dans le cadre des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, à l'occasion du Printemps de l'évaluation qui, chaque année, choisit des articles de précédents projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour examiner les conditions de leur mise en œuvre.

Nous avons choisi de travailler sur l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – anciennement article 34 du PLFSS 2023 – qui prévoyait la mise en place de deux heures de lien social dans les plans d'aide des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Ma première question porte sur la genèse de cette mesure. Entre 2019 et 2022, une dizaine de rapports ont produit plus de 400 propositions sur le grand âge, sans qu'aucune ne porte sur ce dispositif. Comment l'administration en est-elle venue à l'élaborer ? Les chiffres que vous nous avez transmis témoignent d'un démarrage très faible.

M. Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale. Je connais peu la genèse de cette mesure, ayant pris mes fonctions en juillet-août 2022. Selon moi, il s'agissait d'une promesse de campagne du Président de la République que l'administration s'est efforcée de mettre en œuvre. Si elle ne figurait pas dans les rapports existants, elle rejoignait une préoccupation forte sur l'isolement des seniors, véritable enjeu de santé publique. Nous partageons votre déception quant aux premiers résultats de cette mesure ; néanmoins je me garderai de tout jugement définitif, d'autant que nous prévoyons que la montée en charge se poursuive jusqu'en 2028.

M. le président Jérôme Guedj. Vous a-t-il semblé judicieux de voter une disposition législative dont la mise en œuvre requiert une concertation avec les acteurs chargés de l'exécuter – en l'occurrence les départements ?

M. le directeur général de la cohésion sociale. La difficulté est structurelle : dans le domaine du grand âge, les compétences s'enchevêtrent, même si, en l'occurrence, c'est d'abord celle des départements qui est mobilisée. L'initiative venant de l'État et non des départements, il était inévitable de se coordonner avec ceux-ci après l'adoption du texte. Par conséquent, nous avons préalablement cadré l'architecture juridique de la mesure, notamment le choix de passer par une majoration obligatoire du plan APA, ce qui n'était pas la seule option possible. Le dispositif impliquant mécaniquement un effort financier des départements, une définition des conditions d'éligibilité et de la quotité de la majoration était indispensable. Ce travail a pris du temps, ce qui explique la lenteur du démarrage.

M. Maëlig Le Bayon, directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Les départements sont membres du conseil de la CNSA et de ses commissions, notamment la commission normative. Les avant-projets de PLFSS comme les projets de décret leur ont été soumis. Nous travaillons également en continu avec Départements de France et les directeurs généraux des solidarités pour recueillir leurs interrogations et produire des outils méthodologiques adaptés.

M. le président Jérôme Guedj. L'enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) donne des résultats préoccupants : sur 800 000 bénéficiaires potentiels de l'APA à domicile, 536 personnes ont effectivement bénéficié des deux heures de lien social en 2024, pour un total de 11 139 heures. Au regard des cibles de l'étude d'impact – 73 millions d'euros de dépenses en 2024 et 230 millions d'euros en 2026 –, ce démarrage est très faible. Avec ces montants, la CNSA et la DGCS auraient pu bâtir un plan global de lutte contre l'isolement aux effets bien plus substantiels.

J'ajoute une remarque, entre parenthèses. Le suivi de cette mesure législative, qui plus est financée, repose sur la bonne volonté des départements à l'égard de l'enquête de la Drees. Or je relève un faible taux de réponses à la question de la CNSA, ce qui m'interpelle. Il me semble que les départements sont liés à la CNSA par des conventions, et qu'à ce titre ils devraient être dans l'obligation d'alimenter le travail de suivi.

M. le directeur général de la cohésion sociale. Le démarrage est décevant, nous en convenons, mais les données disponibles portent sur 2024, première année de montée en charge du dispositif, qui n'avait alors été déployé que dans trente-trois départements. Toutefois, nous ne disposons pas d'un système d'information national sur l'APA permettant un suivi agrégé en temps réel. Nous dépendons de l'enquête « Aide sociale » de la Drees.

Nous demeurons convaincus de l'intérêt de cette mesure, qui poursuit deux objectifs complémentaires : lutter contre l'isolement des personnes âgées, et améliorer les conditions de travail des aides à domicile, en densifiant les plannings, en diversifiant les interventions et en valorisant la dimension relationnelle de leur métier – c'était précisément la motivation du passage par l'APA.

M. le président Jérôme Guedj. Pour mémoire, la mesure permettait d'ajouter au maximum neuf heures par mois au plan d'aide, y compris en cas de dépassement du plafond réglementaire, avec une compensation aux départements *via* la dotation APA. Or je doute que cette compensation ait été intégrale.

M. le directeur général de la cohésion sociale. Les critiques de l'époque portaient déjà sur la sous-consommation des plans APA existants, liée aux problèmes de ressources humaines et au reste à charge. La question de la pertinence de choisir l'APA comme vecteur a été soulevée, mais c'est à l'issue d'un débat que nous avons résolu de recourir à ce schéma ambitieux : neuf heures par mois représentent environ deux heures par semaine, ce qui est substantiel au regard d'un plan APA ordinaire. Cette ambition se traduit par deux garanties : le caractère obligatoire et opposable pour le département, et le caractère déplafonné du plan.

M. le directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. La compensation s'effectue sur la base du concours APA classique, à hauteur de 50 % en moyenne. Elle n'est donc pas intégrale et ne fait pas l'objet d'un suivi individualisé de la part de la CNSA. Cela explique aussi que, contrairement à d'autres dispositifs où le législateur a fixé des obligations de remontée de données à la CNSA, ici, le dispositif est noyé dans l'ensemble des heures d'APA transmises. Il ne nous permet pas d'identifier spécifiquement ces heures.

Plusieurs facteurs expliquent le démarrage lent. Premièrement, les services instructeurs méconnaissent la mesure. Deuxièmement, les plans existants sont sous-consommés, en raison du manque de professionnels disponibles et d'un reste à charge jugé prohibitif par 70 % des personnes concernées. Troisièmement, les systèmes d'information de nombreux départements n'ont pas été mis à jour pour intégrer cette option. Si le logiciel de l'évaluateur ne permet pas de proposer la mesure, elle ne peut simplement pas être mobilisée. L'écart entre une décision législative et sa déclinaison technique dans les systèmes d'information peut atteindre deux à trois ans. Le futur système d'information national APA, prévu pour 2030, permettra de déployer ce type de mesure en quelques semaines.

M. le président Jérôme Guedj. Disposez-vous d'éléments relatifs à la manière dont ces heures dédiées au lien social ont été utilisées ? Lors du débat législatif, la pertinence de cibler des personnes déjà accompagnées avait été questionnée. Ne serait-il pas plus pertinent d'aller vers les personnes totalement sous les radars – les groupes iso-ressources (GIR) 5 et 6, les personnes qui ne bénéficient ni de l'APA ni de prestations de la Caisse nationale d'assurance vieillesse – et qui sont souvent les plus isolées ? Je pense aux outils d'aller vers portés par les bailleurs sociaux, les centres communaux d'action sociale (CCAS), La Poste, ou encore le programme de soins intégrés pour personnes âgées (Icope).

M. le directeur général de la cohésion sociale. Les premiers éléments d'évaluation nous parviendront mi-juin et nous vous les communiquerons. Ils seront issus de l'enquête qualitative que nous avons lancée en avril auprès d'une centaine de services *via* les fédérations de l'aide à domicile. En amont, nous avons réfléchi à des activités concrètes à mettre en place durant ces heures de lien social : jeux, promenades, sorties. Mais dans une telle mesure, c'est la dimension relationnelle qui importe, et elle est difficile à appréhender dans un cadre administratif.

Vous avez mentionné le programme Icope, et je tiens à souligner que l'enjeu n'est pas de choisir entre Icope et les deux heures de lien social, mais de les déployer conjointement. Nous avons pour objectif d'inclure deux millions de personnes dans le programme Icope à l'horizon 2027, avec une interconnexion prévue avec Mon espace santé.

M. le directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Le dispositif des deux heures de lien social n'est pas l'unique outil de lutte contre l'isolement porté par la DGCS et la CNSA. Nous finançons des partenaires historiques comme Monalisa et les Petits Frères des pauvres. La lutte contre l'isolement est un axe central de notre convention d'objectifs et de gestion (COG) actuelle et de la future.

Sur les publics inconnus des services, je citerai l'exemple de Strasbourg, où le service public départemental de l'autonomie mobilise les bailleurs sociaux, le CCAS et un tiers-lieu de proximité pour combiner l'aller vers dans les logements et des activités pour lutter contre l'isolement. Je ne crois pas à un dispositif national unique : il faut s'appuyer sur des dynamiques territoriales associant tous les acteurs – CCAS, associations, bénévoles.

M. le président Jérôme Guedj. Où en est la mise en œuvre de la disposition prévue par la loi de 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie, dite loi « bien-vieillir », qui permet aux CCAS de recevoir la liste des bénéficiaires de l'APA et de la prestation de compensation du handicap (PCH) pour alimenter les registres dits « canicule » ? La situation paradoxale où l'on compte parfois davantage de bénéficiaires de prestations que de personnes inscrites sur ces registres doit être résolue. J'avais suggéré d'ajouter une case à cocher sur les formulaires Cerfa de demande d'APA ou de PCH, permettant au demandeur d'autoriser la transmission de ses données au CCAS de sa

commune : une mesure simple, efficace, quasi automatique pour les nouveaux entrants et qui ne requiert aucune modification législative.

M. le directeur général de la cohésion sociale. La disposition de la loi sur la liste des bénéficiaires de l'APA et de la PCH n'a pas encore reçu son application réglementaire. Elle a suscité de longs échanges avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés et réclame un nouveau passage devant le Conseil d'État. Toutefois, nous prévoyons de systématiser l'inscription pour le flux des nouveaux demandeurs.

M. le président Jérôme Guedj. L'étude d'impact prévoyait 230 millions d'euros pour les heures de lien social. Au regard des 15 ou 20 millions d'euros que la CNSA consacre à la lutte contre l'isolement *via* les conférences des financeurs de la prévention et de la perte d'autonomie (CFPPA), ce montant et l'effet de levier qu'il induit auraient pu être considérables. Mon sentiment est qu'il n'existe pas, à ce jour, de portage politique suffisamment structuré et coordonné à la hauteur de l'enjeu. La mesure sur les deux heures de lien social ressemble à un fiasco administratif et budgétaire, que je n'impute ni à la DGCS ni à la CNSA, mais plutôt au mauvais ciblage du dispositif.

M. le directeur général de la cohésion sociale. Les dépenses de lutte contre l'isolement *via* les CFPPA sont certes minimales au regard des 230 millions d'euros qui auraient pu être mobilisés. Cependant, on ne peut pas parler de fiasco, au sens où nous n'avons pas gaspillé 230 millions d'euros : nous ne les avons simplement pas dépensés.

Sur la structuration institutionnelle, la loi « bien-vieillir » a également permis la création de la Conférence nationale pour l'autonomie (CNA), qui sera formellement installée en septembre dans un format élargi. Parmi les priorités proposées et qui devraient être validées figure la lutte contre l'isolement. À compter de septembre, ce sera une priorité nationale structurée.

M. le directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Je voudrais souligner le déploiement remarquable du service public départemental de l'autonomie. Il ne s'agit pas d'une comitologie supplémentaire : les départements se l'approprient réellement. Les actions de lutte contre l'isolement montent en puissance et sont mieux évaluées et ciblées. La CNSA souhaite aller plus loin dans la future COG : au-delà du soutien aux réseaux nationaux, il s'agit de mettre en place une stratégie à la fois nationale – *via* la CNA – et territorialisée, pour laquelle la CNSA jouera un rôle fédérateur, en proposant un projet commun à l'ensemble des acteurs mobilisés.

M. Thibault Bazin, rapporteur général. Le dispositif des deux heures de lien social, prometteur, peine à se déployer. Des moyens financiers ont été dégagés mais n'ont pas été consommés.

Faut-il que ces heures soient prises en charge au-delà de la compensation actuelle de 50 %, en ciblant mieux les personnes isolées ? Le consentement du bénéficiaire constitue-t-il un obstacle au déploiement de la mesure ? L'ambition qualitative de ces heures appelle-t-elle une formation dédiée ou un agrément pour les professionnels volontaires, voire une spécialisation des professionnels ? Les fractures territoriales, notamment en zones rurales peu pourvues en associations, sont-elles appréhendées spécifiquement ? Enfin, les bénévoles qui se déplacent pour rendre visite à des personnes isolées pourraient-ils être indemnisés de leurs frais de déplacement ?

M. le directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Les freins au déploiement, je l'ai dit, sont multiples : méconnaissance de la

mesure par les évaluateurs, frilosité de certains départements à proposer des heures qu'ils cofinancent, et reste à charge dissuasif pour les usagers.

Concernant les fractures territoriales, j'ai été frappé à l'occasion d'un déplacement dans la Nièvre par la forte mobilisation du département et des collectivités : lutter contre l'isolement n'exige pas nécessairement des dispositifs coûteux, c'est d'abord une question d'identification et d'aller vers. Dans les zones rurales, les mairies sont des acteurs essentiels.

Enfin, la formation est un enjeu crucial : professionnel ou bénévole, on ne s'improvise pas accompagnateur d'une personne atteinte d'une maladie neurodégénérative, par exemple. Aussi nous travaillons sur ce sujet via la dotation qualité des services d'aide à domicile et le soutien aux bénévoles de Monalisa.

M. le directeur général de la cohésion sociale. À ce stade, je ne suis pas favorable à une modification des paramètres de cofinancement du dispositif des deux heures, qui n'est qu'un compartiment spécifique de l'APA. Cela créerait un précédent dans un domaine très sensible et brouillerait les discussions relatives à un accord global sur le taux de concours APA – qui me paraît une priorité. Il faut simplifier et rationaliser l'architecture des flux financiers, non la complexifier.

L'indemnisation des bénévoles pose une question de principe, le bénévolat étant par nature désintéressé. Il me semble toutefois qu'il existe une réduction d'impôt pour les frais engagés au titre de l'action bénévole, mais ce point est à vérifier.

M. le président Jérôme Guedj. J'aimerais, pour terminer cette audition, élargir le propos à l'état général des services à domicile et à la réforme de leur tarification. Où en est l'expérimentation en dotation globale ?

M. le directeur général de la cohésion sociale. L'expérimentation, dans sa forme initiale, est abandonnée, faute de candidature éligible. La question de la tarification reste pourtant entière. Depuis le PLFSS 2022, une série de mesures a été mise en œuvre : tarif plancher, dotation qualité, tarification des services de soins infirmiers à domicile (Ssiad), soutien aux déplacements des salariés. L'ensemble forme un plan cohérent dans la perspective du virage domiciliaire que les Français appellent de leurs vœux. Cependant, le secteur connaît une fragilité réelle, et un rapport imminent de la Cour des comptes apportera des éléments précieux.

Par ailleurs, faute d'une réforme sur la tarification des services, c'est une réforme par le bas qui s'impose : des conseils départementaux procèdent à une détarification, voire une déshabilitation, non coordonnée et sans réflexion sur ses conséquences pour les personnes. Cela se traduit par des hausses importantes du reste à charge et bat en brèche le modèle prévu par le code de l'action sociale et des familles. Ce n'est pas le produit d'une volonté des pouvoirs publics – c'est une dérive que nous devons corriger.

M. le président Jérôme Guedj. Vous observez donc une dérégulation généralisée du secteur, là où le travail législatif mené par strates successives visait à y introduire de la régulation. Or de la régulation dépend la qualité du service, et cette dérive pose des problèmes de qualité et de fiabilité de l'accompagnement.

M. le directeur général de la cohésion sociale. Ma première inquiétude concerne les personnes bénéficiaires : l'accessibilité financière du service est le premier obstacle, et la sous-consommation des plans APA en est la conséquence directe. Ce reste à charge « extralégal » – pas nécessairement illégal – se développe à l'initiative de départements soumis à des contraintes budgétaires que l'on peut comprendre, mais pas accepter. Nous

sommes déterminés à réformer ce système pour y réintroduire des normes et équité territoriale. Les résultats d'une enquête nationale de coûts en cours serviront de base à cette réforme. L'architecture envisagée combinerait un socle de financement garanti et un financement complémentaire.

M. le directeur général de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Le rapport de la Cour des comptes, attendu en juillet, confirmera la fragilité économique des services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad), contrastant avec la situation bien meilleure des Ssiad. Le risque majeur, à court terme, est celui d'un basculement total du financement vers le crédit d'impôt : si l'on perd la régulation tarifaire, la solvabilisation se déplacera entièrement de l'APA – avec sa progressivité selon les revenus – vers le crédit d'impôt.

M. le coprésident Jérôme Guedj. Les mesures de réforme de la tarification que vous envisagez nécessitent-elles d'être inscrites dans le PLFSS 2027 ?

M. le directeur général de la cohésion sociale. Non, nous n'envisageons pas de mesures de cet ordre dans le PLFSS 2027.

M. le président Jérôme Guedj. Je vous remercie, messieurs les directeurs généraux, pour vos réponses.

La séance est levée à neuf heures trente-deux.