

AVIS DU CONSEIL DE LA CNSA RELATIF AU PLFSS POUR 2023

Le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a été rendu destinataire pour avis pour la seconde fois d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) dans le cadre de ses compétences nouvelles de conseil de la branche Autonomie. Il a examiné ce PLFSS pour 2023 dans le cadre de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale dans sa version rénovée par la loi du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale dont il a salué l'intérêt. Il lui permet en effet, d'une part, de disposer d'un délai plus adapté pour former son avis et, d'autre part, de le transmettre à la représentation nationale.

Eclairé notamment par les débats tenus en séance, **le conseil a, dans sa majorité, pris acte du projet.** Les représentants de l'Etat n'ont pas pris part au vote.

Détail des votes :

- Prise d'acte : 24 voix
- Pour : 13 voix
- Contre : 2 voix
- Abstention : 3 voix
- Ne prend pas part au vote : 29 voix

Cet avis a été motivé par les raisons suivantes :

Des financements et des premières mesures indispensables

Le conseil de la CNSA a pris connaissance des perspectives budgétaires proposées pour le financement de la sécurité sociale et de la branche autonomie pour 2023, de la trajectoire estimée jusqu'à 2026, ainsi que du rehaussement de l'objectif global de dépenses (OGD) pour le médico-social en 2022.

Ce PLFSS intervient dans un **contexte d'incertitude** lié à une crise énergétique, à une crise inédite concernant les métiers du lien social et de l'accompagnement, et enfin à la reprise d'une inflation que nous ne connaissions plus depuis de nombreuses années. Cette incertitude renforce aux yeux du conseil le besoin de définir des perspectives à moyen et long termes et oblige à des changements de pratiques de la part des financeurs.

Dans ce contexte délicat pour les ménages et particulièrement pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées vulnérables, il note les efforts faits par la solidarité nationale et réaffirme l'importance de maintenir à long terme l'équilibre budgétaire de la branche, pour garantir, dans la durée, l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations, notamment l'âgisme, ainsi que l'exercice d'une pleine citoyenneté des personnes âgées/en situation de handicap, favorisant notamment la représentation et la participation de la personne, quels que soient son âge ou sa situation de handicap, en prenant en compte ses aspirations, son libre choix et sa capacité d'auto-détermination.

Parce qu'il est impératif d'agir dès aujourd'hui pour répondre aux enjeux de demain et d'atteindre les objectifs fixés à plus long terme, **le conseil appelle de ses vœux la construction d'une loi définissant les orientations nationales et une trajectoire budgétaire pluriannuelle** pour la politique de soutien à l'autonomie en direction des personnes âgées ou en situation de handicap, permettant la projection des moyens appelés par la transition démographique et les besoins de la société inclusive à l'horizon 2030.

Pour l'année 2023, le conseil constate que l'OGD médico-social connaît en 2023 une **progression importante de 5,2 % dans le champ du handicap et de 5,1 % dans le champ de l'âge (soit 5,14 % pour l'ensemble)**.

Il considère cette dynamique comme étant **positive et nécessaire pour faire face aux enjeux de 2023, mais insuffisante au regard des défis à relever à horizon 2030** et des engagements approuvés dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNSA 2022-2026.

Le PLFSS prévoit la mobilisation de près d'1,5 Md€ de crédits nouveaux (740 M€ pour le secteur du grand âge et 725 M€ pour le secteur du handicap). Ces mesures nouvelles doivent, dans le secteur PA, permettre notamment d'initier l'indispensable renforcement des effectifs des EHPAD, avec une première marche de recrutement, a minima, de 3 000 soignants supplémentaires auprès de leurs résidents, mais aussi de créer 4 000 places nouvelles de SSIAD. Les créations de places devront être pérennisées dans chaque PLFSS afin de garantir une couverture homogène de l'ensemble du territoire pour l'exercice 2025-2026, date de mise en œuvre des services autonomie à domicile.

Dans cet ensemble, la prise en compte de l'inflation et de la hausse de la valeur du point dans les établissements et services relevant de la fonction publique et sa déclinaison au secteur privé dès le 1^{er} juillet 2022 apparaît **indispensable à la solvabilisation des différentes structures et à l'attractivité des métiers de l'autonomie**. Afin de maintenir le bénéfice de ces orientations, le Conseil demande que de nouvelles mesures puissent être prises en 2023 si le niveau de l'inflation devait en réalité dépasser les estimations. Le conseil attire également l'attention sur le fait que, compte tenu des estimations, l'effort sans précédent de revalorisation salariale résultant du Ségur se trouvera pour moitié neutralisé par le niveau d'inflation en 2022 et 2023.

Tout en regrettant leur caractère sectoriel et limité, le conseil accueille favorablement les quatre mesures du chapitre 5 du projet de loi dédié spécifiquement à la politique de soutien à l'autonomie (articles 32 à 35 du projet de loi). Création de temps dédié au lien social pour les plus âgés, pérennisation du financement de l'habitat inclusif, réforme du financement des SSIAD et renforcement de la transparence financière pour lutter contre les dérives de certains acteurs, ces quatre mesures répondent chacune à des besoins avérés, exprimés par les bénéficiaires des politiques de l'autonomie et les professionnels du secteur, à la fois pour **améliorer la transparence**, poursuivre la mise en œuvre de **l'approche domiciliaire**, développer la **prévention** et **améliorer la qualité** des services et des parcours. Le conseil sera ainsi attentif à leur mise en œuvre, incluant notamment l'exercice par la CNSA de ses compétences élargies en matière de recouvrement. Cette responsabilité nouvelle gagnera à être déclinée dans la feuille de route pluriannuelle de l'établissement constituée par sa COG. Il veillera également à ce que l'action de la caisse permette le déploiement d'actions et d'initiatives innovantes sur les territoires.

La construction d'une loi définissant les orientations et une trajectoire budgétaire pluriannuelle reste urgente

En miroir des financements portés par la branche Autonomie de la sécurité sociale, le conseil tient à souligner l'importance d'offrir une **vision globale des financements consacrés au soutien à l'autonomie des personnes**, qui rende compte de la déclinaison territoriale de la politique d'autonomie par les départements et de la partie restant à la charge des personnes âgées et en situation de handicap. Dans un contexte de tensions pour les structures, liées notamment à l'attractivité des métiers de l'autonomie, il convient de garantir les financements indispensables aux conditions d'exercice de qualité des

professionnels du social et du soin, et l'équité territoriale dans les prestations offertes aux bénéficiaires d'aides sociales et à leurs proches.

Alors que la construction de la branche Autonomie porte en elle la promesse d'un décloisonnement des politiques publiques, il regrette par ailleurs qu'au-delà de l'indispensable socle financier homogène qu'apporte ce projet de loi dans le traitement des revalorisations salariales et de l'inflation, **aucune des mesures annoncées ne permette de progrès dans le rapprochement des champs du grand âge et du handicap**. Ainsi, une mesure emblématique comme celle des heures de lien social reste cantonnée au bénéfice des seules personnes âgées bénéficiaires de l'APA, alors qu'une telle mesure serait profitable également aux personnes en situation de handicap. De plus, les **financements consacrés au renforcement des personnels dans les structures et services apparaissent très insuffisants** au regard des besoins en recrutement identifiés dès à présent et pour les prochaines années. On estime en effet à 350 000 le nombre de professionnels qu'il faudrait former d'ici 2025, dont plus de 92 000 postes à créer et 200 000 à renouveler du fait notamment de départs en retraite.

Le conseil souhaite également alerter sur le **manque de mesures en direction des aidants et de leurs proches**, et en particulier la possibilité pour eux de bénéficier de solutions de répit. Il rappelle que l'accompagnement des aidants et proches aidants constitue une condition essentielle de réussite de l'ensemble des politiques de soutien à l'autonomie.

Enfin, il entend également souligner le **caractère trop limité des mesures dédiées au développement de nouvelles solutions d'accompagnement** dans le champ du handicap et considère sur ce point que ce PLFSS n'est pas à la hauteur de la promesse de la branche. Il espère que la prochaine Conférence nationale du handicap permettra de donner de nouvelles perspectives, auxquels il entend également pouvoir participer.

Le conseil a donc appelé de ses vœux la **préparation d'une loi fixant les orientations de la politique de soutien à l'autonomie ainsi qu'une trajectoire budgétaire pluriannuelle**, en sorte d'en garantir la déclinaison équitable dans l'ensemble des territoires au bénéfice de tous. En son absence, les mesures du PLFSS 2023 ne peuvent qu'apparaître en deçà des attentes des bénéficiaires et des ambitions exprimées par ses membres dans plusieurs rapports prospectifs, en particulier dans son rapport de mars 2021 sur le financement des politiques de soutien à l'autonomie.

Dans la mesure où de telles orientations nationales ou une stratégie pluriannuelle seraient coconstruites dans le cadre des travaux du Conseil national de la refondation sur le « Bien vieillir », ainsi que ceux de la conférence nationale du handicap, le conseil formule par ailleurs le souhait d'y être associé sur les aspects de l'âge comme du handicap.