

POLITIQUE D'APPUI A L'INVESTISSEMENT POUR LES ESMS : INSTRUCTIONS CNSA DU 23 AVRIL 2021 RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'AIDE A L'INVESTISSEMENT DES ESMS EN 2021

CONTEXTE DU PLAN D'INVESTISSEMENT DU SEGUR DE LA SANTE

Sur les 600 000 places d'hébergement permanent en EHPAD (dont environ 50% dans le secteur public), la CNSA estime un besoin de reconstruction ou de réhabilitation d'environ 65 000 places de reconstruction d'ici à 2025 (soit 11% des places). Par ailleurs, un nombre équivalent de places doivent être rénovées. A ce besoin s'ajoute celui de la création progressive de 30 000 places d'ici 2030 pour faire face à l'enjeu démographique. Selon l'enquête EHPA 2015, 11% des places en EHPAD publics sont en chambre partagée et 25% n'ont pas de douche privative. En 2017, la vétusté moyenne est de 39% pour les constructions et de 72% pour les installations techniques, matériels et outillages.

Sur les 495 000 places en établissement pour accompagner les personnes en situation de handicap (dont 158 901 places pour les enfants et 335 453 places pour les adultes en 2017), la rénovation des bâtiments et des équipements est devenue également une priorité.

La circulaire du Premier Ministre du 10 mars 2021 a précisé le cadre général de la mise en œuvre du plan de relance dans l'investissement du système de santé.

Les instructions CNSA du 23 avril 2021¹ viennent préciser les modalités de répartition et les conditions d'emploi de la première tranche de 450 M€ pour le soutien à l'investissement dans le secteur personnes âgées et le cadre de mise en œuvre du PAI pour le secteur des personnes handicapées.

- ⇒ **Pour le secteur médico-social personnes âgées, 2,1 Mds€ sur 5 ans, dont 600 M€ sur le numérique.**
Ces crédits augmentent de 2,2 fois entre la période de 2015-2019 et la période 2021-2025
- ⇒ **PAI immobilier pour personnes âgées de la CNSA est fixé à 450 M€ en 2021 et 2022** puis à 300 M€ en 2023 et 2024, **traduisant une accélération du programme en 4 ans et non plus en 5 comme annoncé par la circulaire du 10/3**

	2021	2022	2023	2024	2025	Total
PAI immobilier PA	450	450	300	300	0	1,5Mds€
Numérique	100	100	120	140	140	0,6Md€
	550	550	420	440	140	2,1Mds€

- ⇒ **PAI immobilier pour personnes handicapées est fixé à 30M€ en 2021**, sans visibilité pluriannuelle à ce stade

¹ Accessibles sur le site de la CNSA : <https://www.cnsa.fr/budget-et-financement/plan-daide-a-linvestissement>

PLAN D'AIDE A L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER – SECTEUR PERSONNES AGEES

Répartition prévue des 450M€ sur 2021 :

300M€	dont 20 M€ pour les régions insulaires (Corse et Outre Mer), en faveur des opérations d'investissement immobilier
125 M€	« Investissement du quotidien » en EHPAD
20 M€	l'aide à l'investissement dans les résidences autonomie, enveloppe déléguée à la CNAV dans le cadre d'une convention avec la CNSA
3 M€	appel à projets national à venir, relatif au développement des tiers lieux dans les ESMS
2 M€	aux fins de développer les conseillers en énergie partagée et économes de flux pour aider les établissements médico-sociaux à améliorer leurs performances énergétiques

Au-delà des 450 M€ délégués en 2021 au titre du PAI, il est annoncé qu'une instruction supplémentaire partagera les 1 050 M€ restant sur les années 2022 à 2024 qui s'appuiera sur les travaux sur les lignes directrices co-construites avec l'appui du **laboratoire des solutions de demain** que la CNSA met en place et qui constitue le volet médico-social du conseil scientifique du CNIS.

➤ Nature des opérations et description des priorités

Les opérations d'investissement immobilier concernées sont :

- la modernisation, développement, transformation, mise aux normes de sécurité et d'accessibilité des établissements et services, quel que soit leur type d'accueil (permanent ou séquentiel) et de leur adaptation à l'évolution des besoins des personnes accueillies
- Pour réalisation ou rénovation des établissements tant pour le confort d'usage des résidents, et pour la qualité de vie au travail du personnel

Les priorités fixées par la CNSA ciblent en particulier :

- les opérations de modernisation d'EHPAD habilités à l'aide sociale afin de contribuer à la résorption des cas d'établissements **architecturalement inadaptés** (notamment la généralisation des chambres individuelles avec salle de douche et sanitaires privatifs) ;
- les **créations de places** autorisées et habilitées à l'aide sociale ;
- la **transformation des capacités hospitalières en capacités médico-sociales** pour les projets respectant les principes d'aide à l'autonomie / promotion de la participation sociale des usagers.
- le respect des normes énergétiques et environnementales en vigueur

Rénovation thermique et énergétique, éco-responsabilité : Les établissements assujettis aux obligations d'économie d'énergie issus de la loi ELAN, à savoir la diminution de 40 % des consommations d'énergie d'ici 2030, de 50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050 par rapport à l'année de référence (à partir de 2010 ou après) pour les bâtiments tertiaires dont la surface dépasse 1 000 m².

Investissements de différentes natures concernés :

travaux de rénovation énergétiques relevant du **gros entretien ou du renouvellement des systèmes**, travaux indissociables tels que le **désamiantage, l'étanchéité de la toiture** ; utilisation des **matériaux à faible empreinte environnementale** ; mise en place **d'énergies renouvelables**, en remplacement de l'utilisation d'énergie fossile ; mise en place **d'outils de suivi des consommations énergétiques** des bâtiments et de systèmes de régulation et pilotage ; amélioration du confort.

Prise en compte de l'évolution des personnes accompagnées et ouverture des établissements sur leur environnement : Les investissements doivent permettre :

- l'adaptation des bâtiments à la **transition démographique**, à la dépendance croissante et l'augmentation des troubles cognitifs et/ou comportementaux,

- des opérations de transformation de l'offre existante permettant de reconfigurer des établissements dans une **approche domiciliaire**
- développement d'usages de certains lieux **des sites médico-sociaux mixtes** ouverts à des personnes autres que des habitants du quartier : notion de « **tiers lieux** » → un AAP relatif à leur développement lié aux établissements pour personnes âgées sera prochainement lancé ; l'instruction des projets associera les ARS.

➤ Critères d'éligibilité du plan d'aide à l'investissement pour 2021

Etablissements et services éligibles : les **établissements et services pour personnes âgées, financés ou cofinancés par la CNSA**, tels que mentionnés à l'article L314-3-1 du CASF ;

Nature des opérations d'investissement éligibles :

- les opérations d'investissement pour lesquelles les **travaux n'ont pas démarré** ;
- les travaux concernant les capacités existantes pour les seules capacités autorisées et **habilitées à l'aide sociale**, que ces travaux soient menés par restructuration ou reconstruction de locaux neufs. Les travaux réalisés dans les établissements pour personnes âgées dont les capacités sont partiellement habilitées sont éligibles à due concurrence de la proportion de places habilitées.
- les travaux concernant la création de **places nouvelles ou l'extension de capacité** autorisées et habilitées à l'aide sociale ;
- les travaux de **mises aux normes** techniques, de sécurité et d'accessibilité ;
- les travaux de **restructuration** et de mises aux normes visant à faciliter une **organisation architecturale aidant à la gestion de crise** ;
- les équipements nécessaires dans le cadre des opérations de constructions et de **renforcement parasismique** sur les territoires d'outre-mer et les équipements liés au « **confort d'été** » ;
- les opérations de rénovation ou construction immobilière **durables, respectueuses de l'environnement** conformément aux mesures dédiées à la rénovation et la performance énergétique des bâtiments ;
- le remplacement des équipements améliorant les **performances énergétique et thermique** inclus dans l'opération globale d'investissement ;
- les opérations de **transformation** de l'offre en EHPAD ;
- les opérations d'investissement reposant sur une vente en l'état de futur achèvement (VEFA) ou en contrat de promotion immobilière (CPI) ;
- **Sont également éligibles les études de faisabilité préalables non engagées nécessaires à la programmation technique des opérations d'investissement.**

Ne sont pas éligibles au plan d'aide à l'investissement :

- les opérations réalisées dans des établissements et services, dont les capacités ne sont pas habilitées à l'aide sociale, à l'exception toutefois des **accueils de jour et des PASA**
- les coûts d'acquisition foncière et immobilière ;
- les travaux d'entretien courant incombant au propriétaire ou au gestionnaire ;
- les équipements matériels et mobiliers - exception pour les équipements relatifs aux opérations de renforcement parasismique, de confort d'été ou d'améliorations énergétiques et thermiques inclus dans une opération globale d'investissement ;
- les opérations en cours de réalisation et celles pour lesquelles un ordre de service des travaux a été émis avant la décision attributive de subvention. Exception peut être faite, uniquement pour les opérations de mise aux normes techniques et de sécurité et de modernisation des locaux existants, par dérogation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé pour des motifs tenant

à la continuité de la mission de l'établissement ou aux contraintes techniques particulières de réalisation de l'opération. Les études de faisabilité préalables susmentionnées ne constituent pas un début de réalisation des opérations consécutives à ces études ;

- sauf exception, les opérations présentant un coût total des travaux, toutes dépenses confondues, inférieur aux seuils plancher définis ci-dessous

➤ Cadrage financier 2021

Une délégation des crédits en AE/CP :

Le PAI 2021 se traduit par une délégation d'AE de 300 M€ en 2021, à laquelle s'ajoute un report de 0,9 M€ pour les opérations dites de l'ONAC, suivie du versement de CP + Une enveloppe de 20 M€ d'AE est réservée spécifiquement aux territoires d'outre-mer ainsi qu'à la Corse.

Un rythme de versement des CP adapté à l'accélération du déploiement des projets :

280 M€ au titre du PAI (hors ONAC) seront versés au **budget annexe des ARS aux trois échéances suivantes (contre 4 pour les PAI antérieurs)** : 20 % de l'AE 2021 en nov 2021 / 30 % de l'AE 2021 en nov 2022 / 50 % de l'AE 2021 nov 2023. + 20 M€ au titre du PAI des territoires d'outre-mer et de la Corse sont versés au budget annexe des ARS aux memes échéances. Une insuffisance du niveau de CP pour une ARS pourra être palliée par une « avance sur CP » de la part de la CNSA.

Modalités de détermination des autorisations d'engagement (AE) par régions :

Concernant les personnes âgées, pour les régions métropolitaines (280 M€) : 90 % sur le nombre de places habilitées à l'aide sociale en EHPAD, 10 % sur le nombre d'hab de 75 ans et plus ;

Bonus/malus de 5% de l'enveloppe en fonction du potentiel financier moyen par habitant de la région.

Détermination de l'aide financière de la CNSA

Le régime de l'aide de la CNSA est inchangé : aide à l'investissement **unique, non réévaluable et non reconductible**, sauf exceptions (opérations avec une aide PAI pluriannuelle, dérogation expresse de l'ARS - contraintes techniques particulières et imprévisibles de réalisation de l'opération, opérations bénéficiant précédemment d'une aide PAI et pouvant bénéficier d'une aide complémentaire).

- ➔ possible de **cumuler une aide à l'investissement pour le financement des études de faisabilité et des travaux**, avec deux conventions distinctes
- ➔ attention sur l'incompatibilité du PAI avec d'autres aides issues des Fonds européens structurels et d'investissement, notamment le FEDER

Relèvement du montant de la dépense subventionnable prise en compte :

Le coût de l'opération en valeur finale TDC pris en compte pour le calcul de la dépense subventionnable s'établira dans **la limite de 1 800 € par m² SDO** (Surface Dans Œuvre) hors taxes (HT) **en réhabilitation²** et **2 200 € par m² SDO** (Surface Dans Œuvre) hors taxes (HT) **en travaux neufs³**.

Sont exclus du périmètre du calcul de la dépense subventionnable : les coûts d'acquisition foncière et immobilière ; les équipements matériels et mobiliers, à l'exception des équipements parasismiques, de confort d'été et d'amélioration des performances énergétiques et thermiques.

Seuil plancher : les seuils « plancher » pour qu'une opération soit retenue ne changent pas :

- un coût total de **40 000 € TTC-TDC pour les études de faisabilité** ainsi que pour les opérations de mises aux normes de sécurité et d'accessibilité, de création de pôles d'activités et de soins adaptés, les accueils de jour, les hébergements temporaires, les SSIAD, SPASAD ;
- un coût total de **400 000 € TTC-TDC pour l'ensemble des autres projets** ;

² 1 500 € dans les précédentes instructions PAI immobilier

³ 1 900 € dans les précédentes instructions PAI immobilier

- par exception, le seuil des 400 000 € ne s'applique pas pour les opérations dont les travaux pour les besoins spécifiques des territoires d'outre-mer (risque sismique, chaleur) et de la Corse.

Relèvement du taux de subvention des opérations et études :

Le pourcentage plafond d'aide, calculé sur la base de la dépense subventionnable, **est établi à 60 %⁴ (taux maximum), à due concurrence du nombre de places habilitées.**

Le pourcentage plafond d'aide pour les études de faisabilité préalables est relevé à **80 %**.

Le taux de subvention tiendra compte de l'existence d'un **PPI approuvé ou en cours d'approbation**, de la capacité d'investissement par autofinancement de l'établissement (analyse du bilan financier de la structure, reprise éventuelle sur réserve de trésorerie), des co-financements mobilisables.

Financement pluriannuel :

A compter du PAI 2021, **possibilité de financer de nouvelles opérations « lourdes » d'investissement sur plusieurs années en accordant une aide pluriannuelle** : le cumul des aides devra respecter le taux de financement maximal de 60 % de la dépense subventionnable ; La notification de l'aide devra définir, dès la première année de financement, les montants accordés par millésimes ;

- La procédure d'instruction et de décision

La constitution du dossier de demande d'aide par les ESMS

Déposer sa demande auprès de l'ARS au moyen des modèles de dossiers téléchargeables sur le site internet de la CNSA, il en existe deux : pour PA et PASA.

Dans le cadre d'un montage en VEFA ou CPI, c'est le futur acquéreur qui formule la demande, en être au moins au stade du programme technique détaillé validé ou avant-projet sommaire.

La programmation régionale de l'ARS et l'engagement des crédits

La programmation faite par l'ARS fera suite à une analyse globale des besoins de modernisation et de développement cohérente avec le PRIAC et prend en compte les capacités de financement des gestionnaires comme l'impact estimé de l'investissement sur le budget de fonctionnement (cf. supra).

Les AE seront engagées sur les opérations retenues **avant le 15 novembre 2021** - hors régions insulaires : un courrier ARS l'informant de l'inscription de son opération au sein de la programmation régionale et du montant de l'aide PAI attribuée, ou, le cas échéant, de la suite négative réservée à sa demande, assortie des motifs du rejet

Pour les territoires d'outre-mer et de la Corse : cet engagement peut être effectué sur 3 ans mais doit intervenir en tout état de cause **avant le 15 novembre 2023**.

L'élaboration des conventions, sur la base des conventions types, engage juridiquement et financièrement l'ARS auprès de l'ESMS, permet le versement des aides à ces derniers. La signature des conventions peut intervenir au plus tard au cours du premier semestre 2022

Coordination entre les financeurs de l'investissement dans le secteur médico-social

Les ARS sont chargées de la mise en œuvre des PAI et attribuent également des CNR relatifs à l'investissement. Le conseil départemental intervient généralement compte tenu notamment de l'impact des opérations sur le tarif hébergement ; il a, de plus, la possibilité d'attribuer d'autres aides à l'investissement. Les caisses de l'assurance retraite sont quant à elles chargées par la CNAV de mettre en œuvre un plan d'aide à l'investissement en faveur des résidences autonomie.

- ➔ ARS en charge de la bonne coordination des politiques d'investissement entre ARS, Conseil Départemental, caisse de l'assurance retraite, et autres co-financeurs

⁴ 40 % dans les précédents instructions PAI

Modalités de mises en paiement

Le rythme de versement est inchangé, l'aide à l'investissement est payée, par l'ARS en 3 versements:

- **30 % à la réception de l'acte juridique engageant les travaux ou études** et de l'IBAN et du BIC original du maître d'ouvrage ;
- **40 % à la réception du bordereau récapitulatif des factures acquittées** correspondant à 50 % du coût total des travaux, visé par le maître d'œuvre et certifié par le maître d'ouvrage et le comptable ;
- **30 % à la réception de l'attestation définitive de fin de travaux** et du bordereau récapitulatif des factures acquittées correspondant au coût total des travaux, visé par le maître d'œuvre et certifié par le maître d'ouvrage et le comptable.

➤ La prise en compte des opérations liées au transfert des établissements ONAC-VG

La CNSA a repris le financement des projets d'investissement des opérations liées au transfert de la gestion d'établissements, jusqu'alors gérés par « l'Office National des Anciens Combattants et Victimes de Guerres ». Ces opérations ont été transférées en 2016 et 2017 aux nouveaux gestionnaires.

INVESTISSEMENT DU QUOTIDIEN

⇒ **125 M€ pour l'année 2021 afin de financer « l'investissement du quotidien » dans les EHPAD habilités à 50% ou plus de leur capacité à l'aide sociale.**

Ces crédits ont vocation à soutenir **l'investissement courant au sein des EHPAD**, en ciblant le financement des besoins en **équipements et petits matériels**, ou de **petites opérations de travaux** qui impactent le quotidien des besoins d'accompagnement des personnes, afin d'apporter des *améliorations concrètes et rapides* au bénéfice des professionnels et des résidents.

Les établissements devront veiller à organiser la **participation aux choix des conseils de la vie sociale** (ou des résidents selon d'autres modalités) ainsi que des **professionnels** et mesurer la satisfaction.

Dépenses s'orientant vers un objectif de qualité :

- la prévention (chute, dénutrition, douleur) avec des équipements de rééducation (rampes dans les couloirs, barres parallèles pour rééducation à la marche, électrostimulation..) ;
- l'accompagnement et les soins des résidents (électrocardiogramme, bladder scan, seringue électrique, chariots de télémédecine, équipement en oxygène...) ;
- la qualité de vie au travail des professionnels (rails de transferts, motorisation de chariots...).
- des travaux courants ou de rénovation légère,
- l'aménagement de jardin thérapeutique ;
- des travaux et achats d'équipements améliorant le confort d'été, limitant l'exposition à la chaleur et privilégiant la ventilation naturelle ;
- des travaux de réduction de la consommation énergétique

Ne sont pas éligibles:

- le simple renouvellement de matériel ;
- les dépenses ou travaux effectués avant la notification d'attribution de l'aide.

Ces financements seront délégués avant le 15 novembre 2021.

Modalités de détermination des enveloppes régionales

Répartition en fonction du nombre de places habilitées à l'aide sociale dans les établissements habilités à 50% de leur capacité ou plus.

Détermination de l'aide financière

Répartition de manière déconcentrée, sous la responsabilité des ARS et selon une logique forfaitaire : objectif que le plus grand nombre d'EHPAD puissent élargir à cette enveloppe de crédits sans saupoudrage, en priorisant ceux qui présentent des **besoins urgents** d'investissement courant et en fonction de l'offre de soin en région.

→ détermination d'un forfait par place habilitée à l'aide sociale, avec la possibilité de retirer certains établissements du périmètre (ex : les récents) et d'appliquer des critères de modulation des forfaits (ex : quand attribution récente de crédits autres, ou à l'inverse pour tenir compte de besoins exprimés antérieurement qui n'avaient pas pu être satisfaits).

L'aide à l'investissement peut financer 100% de l'investissement, afin que le reste à charge des résidents ne soit pas impacté, l'EHPAD devant justifier d'un montant de dépenses au moins égal à l'aide. Il est possible de **cumuler une aide à l'investissement du quotidien avec une aide à l'investissement immobilier**.

La constitution du dossier de demande d'aide

Déposer sa demande auprès de l'ARS via l'application GALIS Subvention : <https://galis-subventions.cnsa.fr>. Les CP seront versés en une ou plusieurs fois, sachant que l'accord de l'ARS validé via GALIS subvention doit intervenir **avant le 15/11/2021**. L'ESMS peut consulter l'évolution de sa demande à tout moment.

AIDE A L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER – SECTEUR PERSONNES HANDICAPEES

La CNSA a également publié une instruction datée du 23 avril 2021 qui précise les modalités d'emploi des crédits du PAI pour les établissements et services du secteur personnes handicapées.

L'enveloppe nationale déléguée aux ARS dans le cadre de ce PAI 2021 secteur personnes handicapées est de 30 M€, d'un niveau similaire aux années précédentes.

La nature des opérations éligibles, les critères d'éligibilité et les priorités globales du PAI sont similaires à ceux de l'instruction PAI personnes âgées.

Priorités particulières fixées pour les structures dédiées à l'accueil des personnes handicapées :

- opérations liées à la transformation de l'offre
- opérations de modernisation / restructuration
- créations de places par transformation des capacités sanitaires en capacités médico-sociales
- projets visant à adapter les modalités d'accueil aux personnes handicapées vieillissantes, aux personnes autistes ou autre situation complexe nécessitant un cadre de vie spécifique et adapté
- opérations de création de places nouvelles
- modernisation des ESAT

D'une manière générale, parmi les dispositions techniques, les relèvements des montants de dépense subventionnable, des taux de financement (en particulier pour les études de faisabilité préalable, le plafond d'aide pour les opérations PH était déjà de 60%) et les possibilités de financement pluriannuel de l'instruction secteur personnes âgées sont repris dans l'instruction personnes handicapées.

OFFRE DE SERVICE ET APPUI AUX PORTEURS DE PROJETS

Pour permettre d'accélérer le rythme de la conduite de projets en soutenant et en accompagnant les opérateurs, la CNSA met à disposition sur son site différents outils et des ressources développées en partenariat avec l'ANAP, la DGCS et le ministère de la transition écologique : <https://www.cnsa.fr/grands-chantiers/plan-daide-a-linvestissement-du-segur-de-la-sante/conseils-et-outils-pour-conduire-un-projet-immobilier>