

Enquête FHF-GEPSO sur la situation financière 2024 des ESMS publics du champ du handicap

Septembre 2025

La Fédération Hospitalière de France (FHF) et le Groupe national des Etablissements Publics Sociaux et médico-sociaux (GEPSO) se sont associés pour réaliser une **enquête sur la situation budgétaire et financière en 2024 des ESMS publics du champ du handicap**.

Cette enquête a été adressée au printemps 2025 à tous les ESMS publics (autonomes ou rattachés) qui accompagnent des enfants ou des adultes en situation de handicap.

Elle permet de disposer d'une photographie à fin 2024 de la situation financière des ESMS publics du champ du handicap, qui aura vocation à être renouvelée chaque année afin d'en mesurer les évolutions.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUETE

- ✓ **Une activité globalement soutenue, avec des différences selon les ESMS :**
Plus de la moitié des ESMS font état d'un taux d'activité supérieur à 95 % en 2024.
L'activité est plus soutenue dans les MAS, les FAM et les services.
- ✓ **Une majorité d'ESMS publics en déficit en 2024**
Plus de 6 ESMS publics sur 10 en déficit en 2024, avec une **progression de 34% de la part d'ESMS déficitaires entre 2023 et 2024** (passant de 44 % à 59 %) et un taux de résultat moyen en diminution.
Les activités les plus impactées par ces difficultés financières sont les MAS et les FAM.
- ✓ **Des difficultés de trésorerie qui se poursuivent et s'aggravent :**
12 % des ESMS publics font état de difficultés de trésorerie en 2024 et 7 % ont été dans l'obligation d'avoir recours à l'ouverture d'une ligne de trésorerie.
La moitié des ESMS publics ont une trésorerie inférieure à 83 jours d'avance.
- ✓ **Des difficultés financières dont les causes sont connues :**
80% des répondants évoquent prioritairement l'insuffisance de compensation des revalorisations salariales du Ségur de la santé, suivie par l'impact de l'inflation sur les charges d'exploitation. Les difficultés rencontrées par les ESMS publics du secteur handicap sont globalement de même nature que sur le secteur des EHPAD.

L'offre médico-sociale publique en direction des enfants et adultes en situation de handicap :

Les ESMS publics représentent 10 % de l'offre globale

L'analyse des données Finess sur le champ du handicap permet de recenser **1 220 établissements ou services médico-sociaux publics** (Finess géographique) pour **394 entités juridiques** (Finess juridique) qui représentent **52 727 places, soit 10 % de l'offre globale d'accompagnement** en direction des personnes en situation de handicap (531 040 places au niveau national).

Ces ESMS publics accompagnent majoritairement des adultes en situation de handicap (2/3 des ESMS) et de façon plus minoritaire des enfants ou des adolescents en situation de handicap (1/3) :

- **404 ESMS** accompagnent des enfants ou des adolescents, pour un total de **19 596 places** (soit 11,4 % de l'offre globale nationale)
- **816 ESMS** accompagnent des adultes, pour un total de **33 131 places** (soit 9,4 % de l'offre globale nationale)

1- Profil des ESMS répondants à l'enquête (présentation de l'échantillon)

En nombre d'entités juridiques ce sont **120 ESMS (finess juridique)** qui ont répondu à l'enquête. Une grande partie d'entre eux étant gestionnaires de plusieurs activités, l'échantillon représente au total **328 ESMS (finess géographique)**.

Ces 120 entités juridiques représentent **22 444 places**. L'échantillon des répondants de l'enquête représente 30 % des ESMS publics et 43 % des places proposées dans le secteur public.

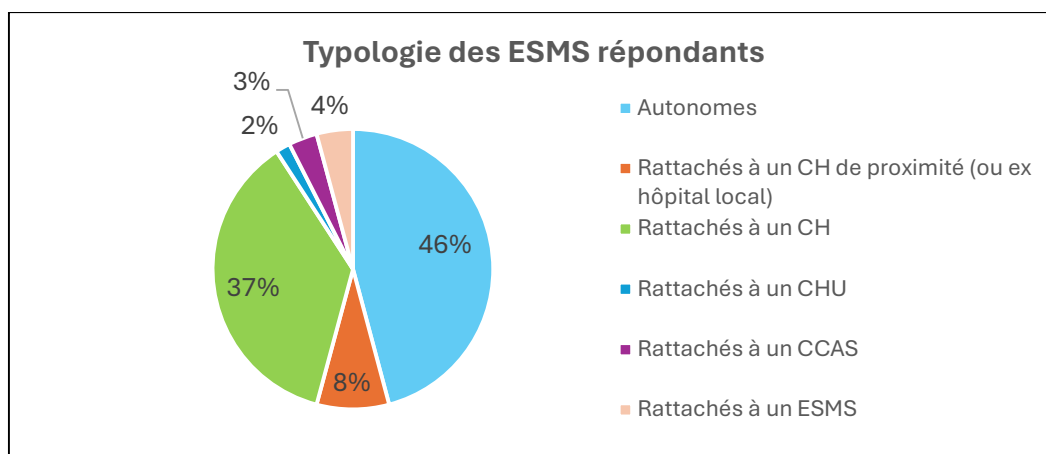
L'ensemble des régions sont représentées dans l'échantillon (hormis la Corse et l'Outre-mer), avec une participation notable des ESMS de Nouvelle Aquitaine (20% de l'échantillon).

Parmi les établissements et services répondants, on peut distinguer :

- **55 ESMS publics autonomes** (46 % de l'échantillon)
- **65 ESMS publics rattachés à un établissement public de santé, à un autre ESMS.**

Ainsi, 54 % des ESMS de l'échantillon sont des établissements ou services médico-sociaux rattachés, soit à un établissement public de santé, soit à un établissement médico-social public, soit à un CCAS (3 répondants parmi l'échantillon : ces ESMS relèvent donc de la FPT).

Ces ESMS sont très majoritairement rattachés à un centre hospitalier (37% de l'échantillon).

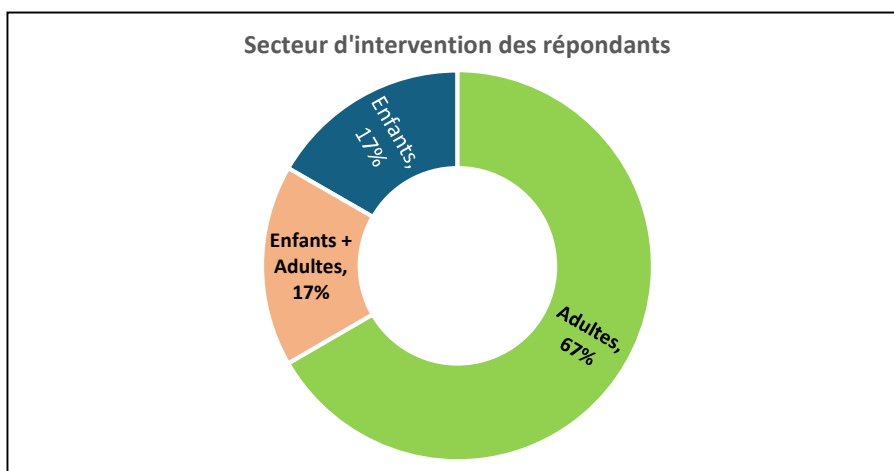


Cette répartition par mode d'organisation des ESMS minore un peu le poids de l'offre publique autonome dans l'échantillon au regard de celle constatée au niveau national (68%), et met davantage en relief l'offre handicap rattachée à un autre établissement.

Les publics accompagnés :

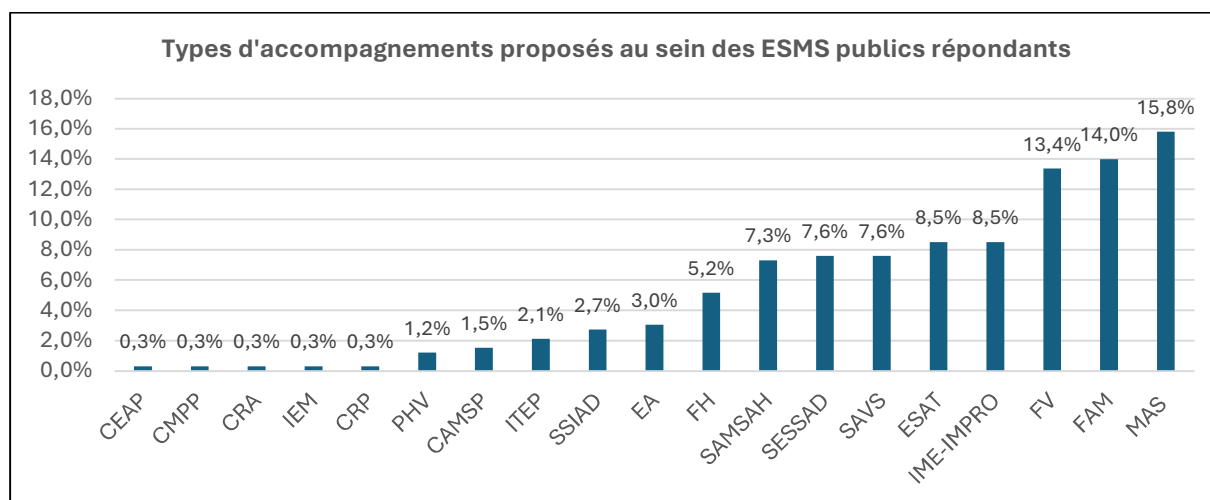
Dans l'échantillon, la majorité des ESMS accompagnent des adultes en situation de handicap :

- 67 % accompagnent exclusivement des adultes
- 17 % accompagnent exclusivement des enfants et des jeunes en situation de handicap
- 17 % proposent des accompagnements mixtes (adultes / enfants)



Les ESMS de l'échantillon proposent en moyenne **187 places** à destination des personnes en situation de handicap : moins de 100 places pour la moitié des ESMS, de 100 à 300 places pour 37 % et plus de 300 places pour 14 %. **Les ESMS autonomes disposent en moyenne de 230 places.** Ces capacités importantes traduisent le mouvement de regroupement des activités déjà engagé par les opérateurs publics.

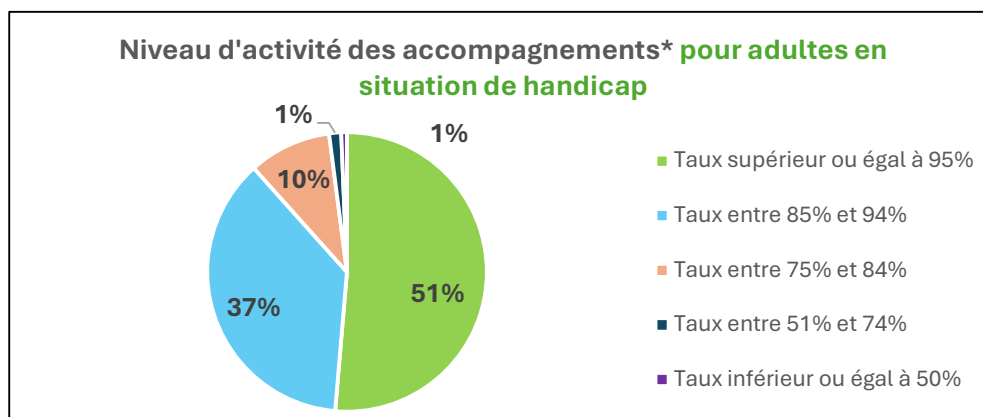
Parmi la diversité des accompagnements proposés aux personnes en situation de handicap, **l'accueil en MAS et FAM représente la plus forte proportion des activités médicalisées représentées dans l'enquête (près de 30%)**. L'hébergement non médicalisé représente 18% des offres proposées par les gestionnaires publics répondants à l'enquête (13% en foyer de vie, 5% en foyer d'hébergement).



Parmi les 328 ESMS répondant à l'enquête, la part des **services médico-sociaux** est relativement significative puisqu'elle représente ¼ des accompagnements proposés (SAVS, SESSAD, SAMSAH et SSIAD).

2- Activité réalisée en 2024

→ Pour les ESMS qui accompagnent des adultes en situation de handicap



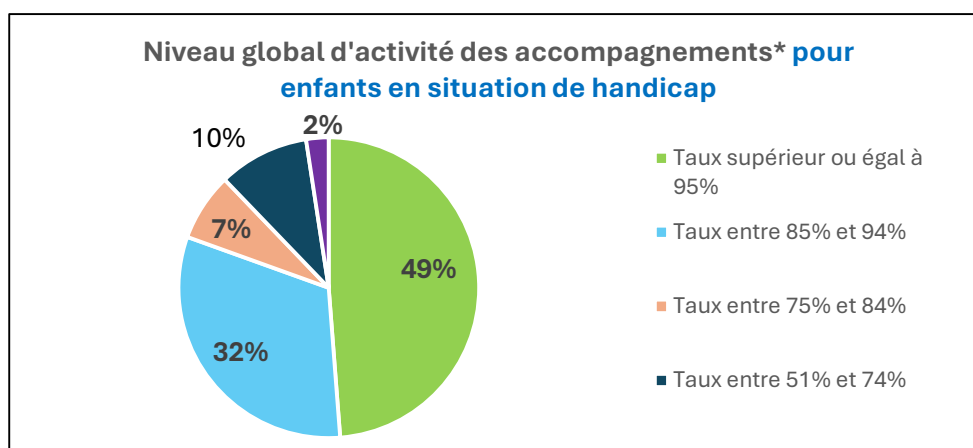
* accompagnements ciblés : MAS, FAM, ESAT/EA, FV, FH, SSIAD-SAMSAH-SAVS

La moitié (51 %) des ESMS qui accompagnent des adultes en situation de handicap déclarent un très bon niveau d'activité (taux supérieur ou égal à 95 %), tandis que pour 37 % l'activité se situe entre 85 et 94 %. La proportion d'ESMS ayant une activité inférieure ou égale à 84 % est de 12 %.

Les modes d'accueil qui présentent le niveau d'activité le plus élevé sont les MAS, les FAM et les services, qui sont 62 % à avoir une activité supérieure ou égale à 95 %, le reste d'entre eux ayant une activité un peu plus faible (entre 85 et 94 %).

A l'inverse, le niveau d'activité observé au sein des foyers (de vie et d'hébergement) et en ESAT/EA est plus faible, la majorité des répondants ayant des taux d'activité majoritairement situés entre 85 et 94 %.

→ Pour les ESMS qui accompagnent des enfants en situation de handicap



* accompagnements ciblés : IME-IMPRO, ITEP, IEM, SESSAD

Près de la moitié (49 %) des ESMS répondants qui accompagnent des enfants en situation de handicap déclarent un très bon niveau d'activité (taux supérieur ou égal à 95 %), tandis que pour 32 % l'activité se situe entre 85 et 94 %.

Presque un ESMS répondant sur cinq (19 %) présente une activité inférieure ou égale à 84%, avec même 12 % des ESMS qui déclarent une activité inférieure à 75 %. Il s'agit notamment des IME-IMPRO qui pour 20 % d'entre eux ont un niveau d'activité inférieur à 75 % (près de la moitié ont une activité située entre 85 et 94 %, et seuls 1/3 d'entre eux ont une activité supérieure ou égale à 95 %).

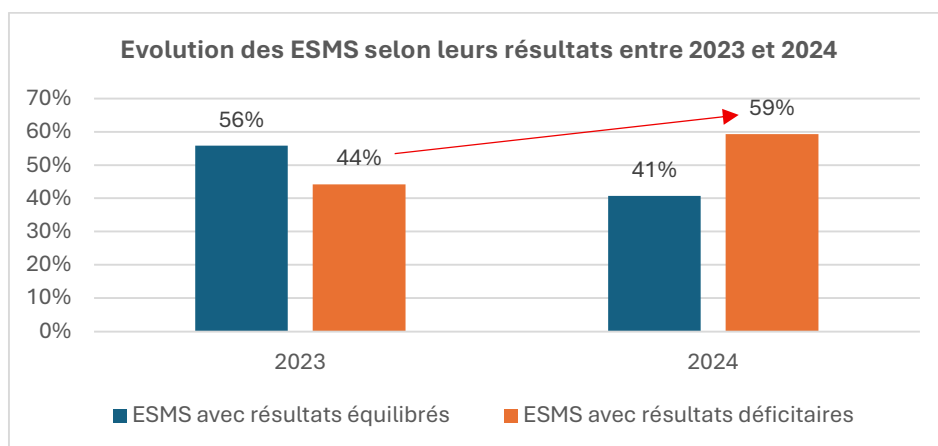
3- Situation financière des gestionnaires publics à fin 2024

L'analyse de la situation financière des gestionnaires publics accueillant des personnes en situation de handicap est réalisée à partir de plusieurs indicateurs : résultat d'exploitation, situation de la trésorerie, délai de paiement des fournisseurs, aides exceptionnelles reçues, taux d'endettement, taux de capacité d'auto-financement (CAF).

Résultats 2023 /2024 :

Pour les ESMS disposant d'une offre MAS, FAM, ESAT et IME-IMPRO il est observé une nette dégradation entre 2023 et 2024 de la proportion d'ESMS publics en situation de déficit qui passe de **44 % à 59 %**. En d'autres termes, **6 ESMS publics sur 10 affichent un résultat déficitaire en 2024**.

Cette progression de + 34 % en une année du nombre d'ESMS constitue une alerte forte sur leur état financier et les impacts potentiels qu'ils pourraient générer.

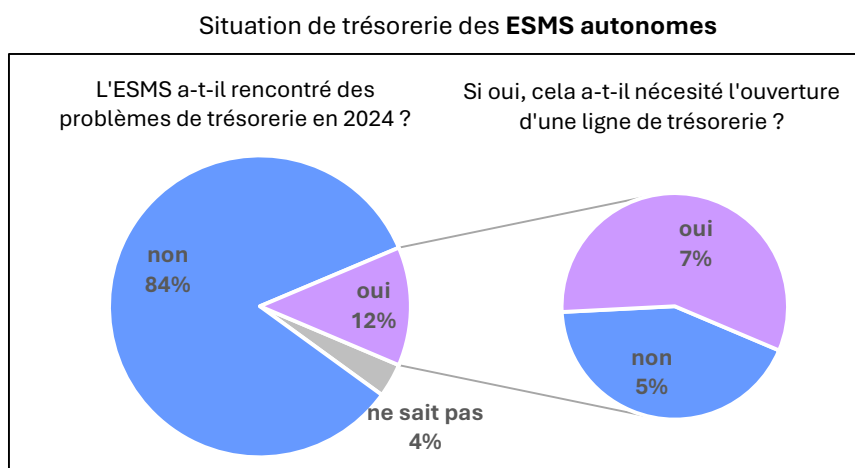


Trésorerie :

Pour la trésorerie, l'analyse a porté sur les seuls ESMS autonomes, celle des ESMS rattachés étant adossée à l'établissement de rattachement et commune avec les autres activités du gestionnaire.

Parmi les ESMS autonomes, on comptait en moyenne 127 jours de trésorerie en 2023 et 131 en 2024, la médiane se situant à 83 jours, tant en 2023 qu'en 2024. **Ainsi, la moitié des ESMS autonomes disposaient au 31 décembre 2024 d'un niveau de trésorerie d'avance inférieur à 83 jours.**

12 % des ESMS autonomes font état de problématiques de trésorerie en 2024 dont 7 % ont eu besoin d'ouvrir une ligne de trésorerie :

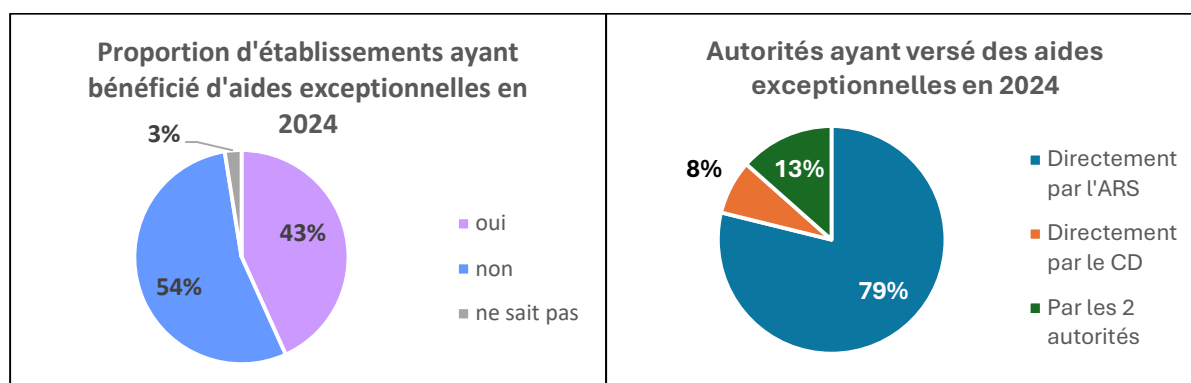


Délais de paiement des fournisseurs :

Au niveau des ESMS autonomes, l'analyse fait apparaître un allongement des délais de paiement des fournisseurs, avec une **médiane située à 35 jours en 2023 qui passe à 40 jours en 2024**.

Aides exceptionnelles obtenues :

Ces résultats financiers dégradés intègrent pourtant les aides exceptionnelles reçues en 2024 par les ESMS. Ainsi, 43 % des répondants à l'enquête ont indiqué qu'un soutien financier exceptionnel avait été alloué à l'ESMS, dont plus de la moitié (55 %) sont des structures autonomes :



Dans leur grande majorité ces aides ont été attribuées exclusivement par les ARS (près de 80 % des répondants), 13 % des aides étant par ailleurs allouées conjointement avec les CD. Les aides allouées uniquement par les CD ne représentent que 8 % des réponses.

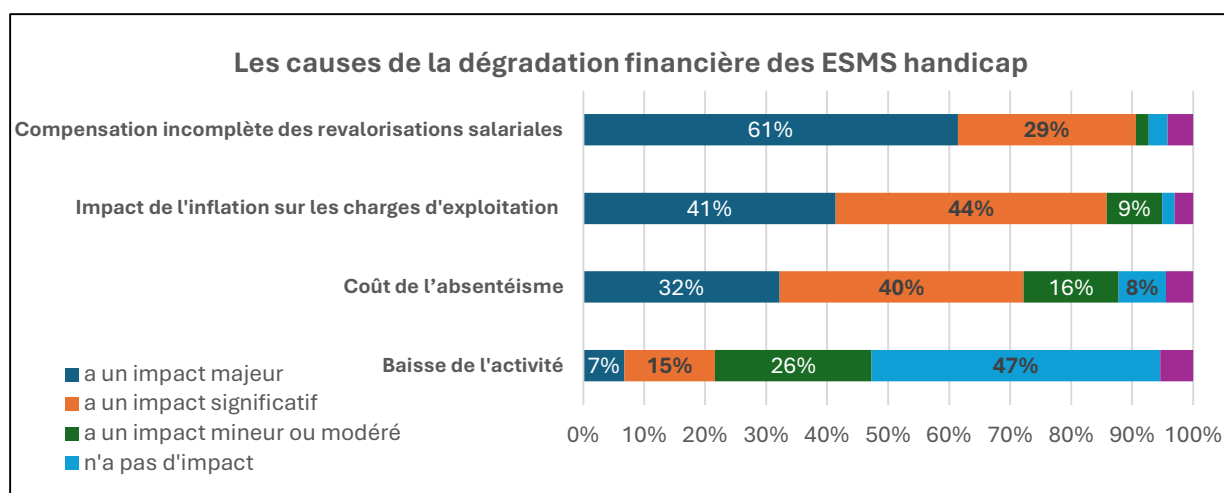
Capacité d'auto-financement (CAF)

Le taux médian de CAF des ESMS publics autonomes diminue légèrement, de **5,2 % en 2023 à 4,85 % en 2024**.

Taux d'endettement :

Le taux médian d'endettement des ESMS autonomes est stable entre 2023 et 2024 (taux de **12%**).

Les causes de la dégradation de la situation financière des ESMS handicap :



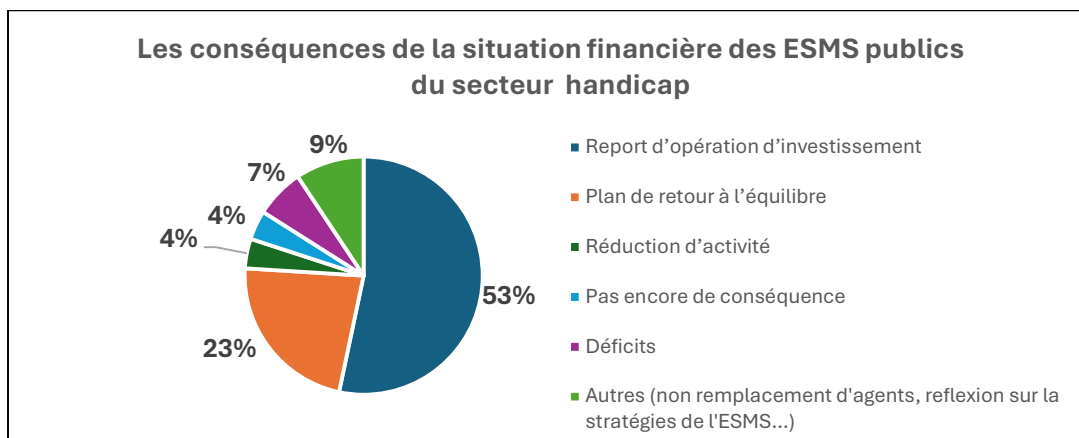
Interrogés sur les causes de la dégradation financière qu'ils ont pu observer, **les gestionnaires publics évoquent prioritairement l'insuffisance de compensation des revalorisations salariales (dont 90 % estiment qu'elle a un impact significatif ou majeur sur la dégradation financière) et l'impact de l'inflation sur les charges d'exploitation (85 %).**

Ces causes principales sont suivies par le coût de l'absentéisme qui apparaît significatif ou majeur pour 72 % des répondants.

En revanche, la baisse d'activité a un impact mineur voire n'a pas d'impact pour 75 % des gestionnaires publics, **ce qui confirme que même les établissements ne rencontrant aucune difficulté d'activité sont dans une situation financière dégradée.**

Les conséquences de la dégradation de la situation financière des ESMS publics :

Les principales conséquences de la dégradation de la situation financière concernent des reports d'opérations d'investissement (impact évoqué par plus de la moitié des répondants). Un quart des gestionnaires estiment que la situation nécessite un plan de retour à l'équilibre.



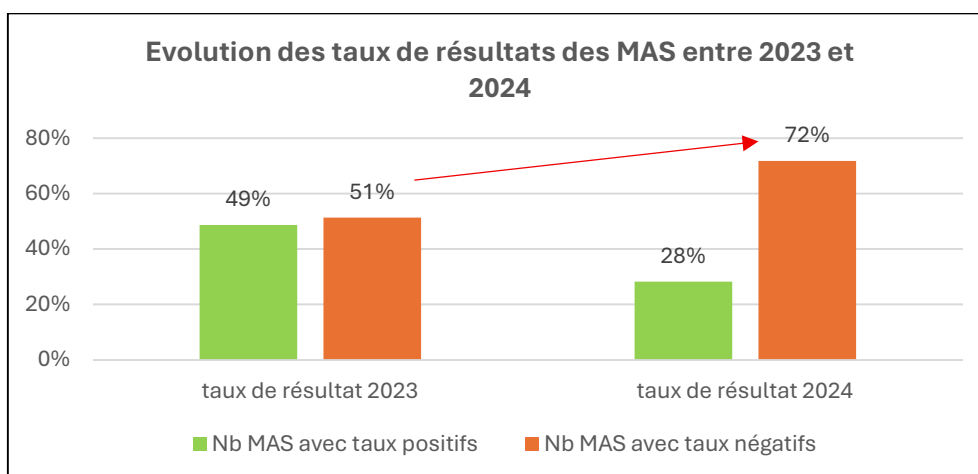
4- Focus sur certaines activités

Au-delà des résultats globaux « toutes activités confondues », l'enquête permet de mesurer plus précisément la situation financière propre de certaines activités : MAS, FAM, ESAT, IME-IMPRO.

❖ Les MAS

Près des ¾ des MAS répondant à l'enquête sont en déficit en 2024 :

Alors que presque la moitié des MAS répondant à l'enquête étaient à l'équilibre en 2023, il est constaté une nette augmentation des résultats déficitaires en 2024 (72 % des MAS en déficit), avec une hausse très significative de 40 % de la part des établissements déficitaires.



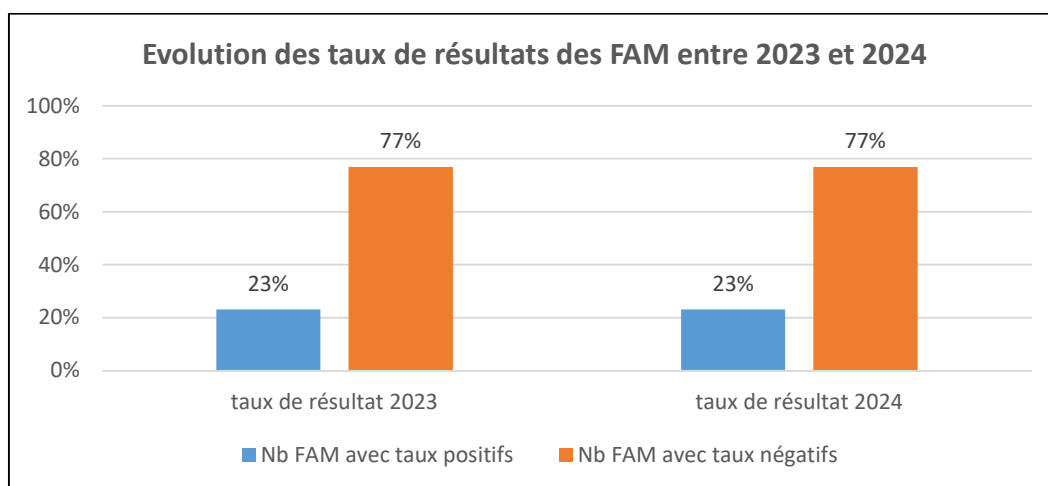
Une forte dégradation du taux moyen de résultat des MAS :

En cohérence avec la proportion de MAS déficitaires, **le taux moyen de résultat des MAS publiques se dégrade nettement entre 2023 et 2024, passant de + 1 % à - 2,3 %.**

❖ Les FAM

Plus des ¾ des FAM répondant à l'enquête sont déficitaires en 2024 :

Comme en 2023, plus des ¾ des FAM répondant à l'enquête (77 %) présentent un résultat déficitaire en 2024.



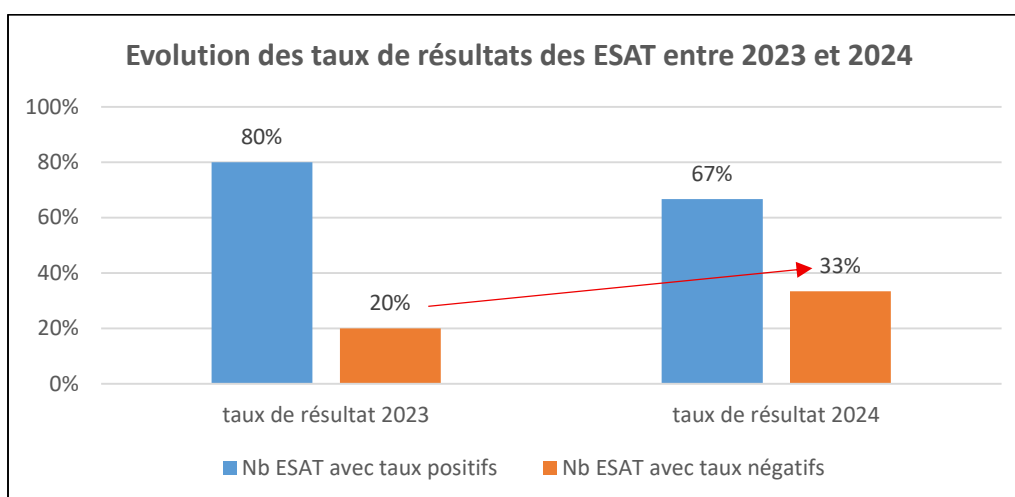
Un taux moyen de résultat très dégradé :

Bien que s'améliorant très légèrement entre 2023 et 2024, le taux de résultat moyen des FAM répondant à l'enquête est très dégradé sur ces deux exercices (- 4 % en 2023 ; - 3,69 % en 2024).

❖ Les ESAT

Parmi les répondants à l'enquête, un ESAT sur trois était en déficit en 2024 :

Il est constaté entre 2023 et 2024 une **augmentation très significative (+ 60 %) de la proportion d'ESAT en déficit** (passant de 20 % à 33 %).



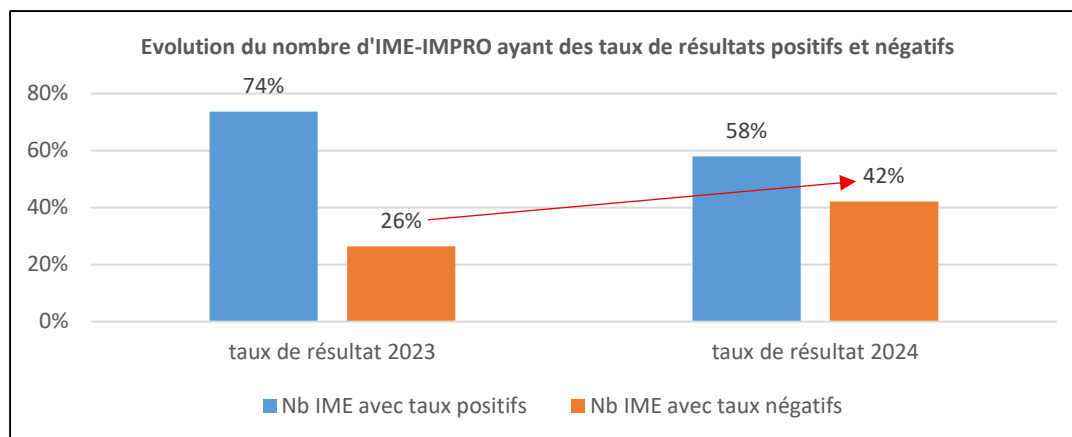
Evolution du taux de résultat :

En cohérence avec l'augmentation du nombre d'établissements déficitaires, les taux de résultats des ESAT répondant à l'enquête se dégradent entre 2023 et 2024 passant en **moyenne de 1,76 % à 0.93 %.**

❖ Les IME-IMPRO

Une forte évolution de la proportion d'IME-IMPRO déficitaires en 2024 :

Parmi les répondants à l'enquête, il est constaté entre 2023 et 2024, là aussi une **évolution à la hausse de la proportion d'IME-IMPRO présentant un résultat déficitaire, passant de 26 % en 2023 à 42 % en 2024, soit une hausse de + 60 %.**



Evolution du taux de résultat :

En dépit de l'augmentation du nombre d'établissements déficitaires, le taux de résultats des IME-IMPRO répondant à l'enquête s'améliore légèrement entre 2023 et 2024 **de 1,59 % à 1.74 %** en moyenne.

5- Les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les ESMS publics

Ces résultats démontrent que la situation budgétaire des ESMS publics qui accompagnent des personnes en situation de handicap s'est nettement dégradée en 2024.

En complément des éléments chiffrés présentés dans cette note, il paraît essentiel de rappeler les **difficultés particulières auxquelles sont confrontés les ESMS publics :**

➔ Un contexte socio-fiscal défavorable aux ESMS publics :

Les ESMS de la fonction publique hospitalière (FPH) sont **objectivement pénalisés** par des **différences de traitement socio-fiscal**, pour les charges assises sur les salaires (75 % de leurs charges), par rapport aux ESMS privés :

- Les ESMS publics ne bénéficient pas des allègements généraux de cotisations dont bénéficient depuis 2019 les ESMS associatifs ;
- Les ESMS publics sont soumis à la taxe sur les salaires, contrairement aux opérateurs relevant de la fonction publique territoriale (FPT)
- Les ESMS publics sont leur assureur en propre pour le risque maladie ;

Ces **différences de traitement socio-fiscal**, non prises en compte par les mécanismes de tarification, pénalisent les ESMS de la FPH en les plaçant en **situation de désavantage concurrentiel** et contribuent à expliquer les déséquilibres budgétaires constatés.

Il est impératif de rétablir une équité socio-fiscale ou de compenser dans les mécanismes de tarification ces surcoûts objectifs pour les ESMS publics.

→ **Des hausses massives des cotisations retraites CNRACL programmées jusqu'en 2028 :**

A ces difficultés préexistantes viennent s'ajouter les effets de la décision d'une hausse insoutenable du taux de cotisation retraite (CNRACL) des seuls employeurs publics programmée de 2025 à 2028 par le décret du 30 janvier 2025.

Pour 2025, l'impact pour les ESMS publics de l'augmentation de 4 points du taux de cotisation employeur représente, pour un ESMS dont l'effectif serait de 60 fonctionnaires, une charge supplémentaire annuelle de **57 600 €**. A l'horizon 2028, ce surcoût est estimé à 187 000 € !

À la différence de ce qui est prévu dans le champ sanitaire, **la compensation prévue pour les ESMS ne sera pas intégrale** car elle ne portera que sur la part de leurs dépenses financée par la branche autonomie. Concrètement, les ESMS publics qui proposent des modes d'accompagnement dont le financement est assuré en partie par les conseils départementaux ne bénéficieront d'une compensation que pour la part de leurs dépenses qui relèvent du financement de la branche autonomie. Ces ESMS ne disposent d'aucune garantie de compensation des surcoûts pour les activités financées par les conseils départementaux.

Les effets de bord du mécanisme d'allocation forfaitaire des crédits de compensation doivent être également soulignés : à défaut de mise en place d'un mécanisme d'ajustement par rapport au coût réel, la mesure risque d'entraîner des effets de bord majeurs sur le statut de la fonction publique tels que le recours accru à des contractuels ou à l'externalisation de certaines fonctions.

→ **Une exclusion d'une partie des personnels des ESMS autonomes du secteur handicap du bénéfice du Complément de Traitement Indiciaire (CTI) du Ségur de la Santé :**

Le complément de traitement indiciaire (CTI), mesure socle de revalorisation salariale des accords du Ségur de la Santé, a été mis en œuvre dès septembre 2020, ouvrant droit aux agents publics bénéficiaires à un montant de 238 € bruts par mois.

Cependant, tous les agents publics de la fonction publique hospitalière n'en sont pas bénéficiaires. A ce jour, ce sont environ 4000 agents publics titulaires et contractuels des filières administrative, technique, ouvrière, ainsi que les agents des services hospitaliers qualifiés (ASHQ) de la filière soignante des établissements publics sociaux et médico-sociaux autonomes qui restent exclus de ce dispositif de revalorisation salariale, malgré les multiples actions engagées par la FHF, y compris auprès des plus hautes juridictions (Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel).

Le GEPso s'est également engagé dans cette bataille juridique afin d'obtenir l'égalité de traitement entre tous les agents publics, engagement qui fait actuellement l'objet d'un nouveau recours de l'association devant le Conseil d'Etat.

Cette différence de traitement entre agents se traduit concrètement par une concurrence entre établissements au sein de la fonction publique hospitalière et une perte d'attractivité importante pour les ESMS publics autonomes, générant des départs d'agents et des difficultés de plus en plus importantes à recruter. L'extension récente (2024) du bénéfice de la revalorisation à l'ensemble des « Oubliés du Ségur » du secteur privé est par ailleurs venu dégrader un peu plus l'attractivité des ESMS publics. En effet, à poste et établissement identique, les professionnels peuvent désormais prétendre à des salaires significativement plus élevés dans le privé que dans le public.