

AVIS DU CONSEIL DE LA CNSA RELATIF AU PLFSS POUR 2027

Le conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été saisi pour avis du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2027. 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 voté à l'unanimité contre le PLFSS pour 2027**. Les représentants de l'État n'ont pas pris part au vote.

Détail des votes :

- Prise d'acte : 0 voix
- Pour : 0 voix
- Contre : 41 voix
- Abstention : 1 voix
- Ne prend pas part au vote : 36 voix

Cet avis a été motivé par les raisons suivantes :

Ce PLFSS pour 2027 intervient dans un contexte économique difficile, marqué par plusieurs chocs internationaux et nationaux qui ont conduit à un ralentissement de la croissance et à une hausse de l'inflation et des taux d'intérêt. Le déficit atteint 137 milliards d'euros pour l'Etat et 21,8 milliards d'euros pour la sécurité sociale en 2026. Dans ce contexte, le gouvernement affiche une volonté de redressement des comptes de la Nation et de la sécurité sociale avec des mesures d'économies et de maîtrise de la dépense qui ramèneraient le déficit de la sécurité sociale à -12,7 milliards d'euros.

Certaines mesures d'économie décidées, notamment celle qui vise à sous-indexer les pensions de retraite qui dépassent un certain seuil (1260 euros) et celle relative à la révision des barèmes de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui est intégrée la trajectoire de dépenses de la branche, vont impacter immédiatement à la fois le niveau de vie des personnes et leur reste à charge dans l'accès aux services d'aide et d'accompagnement à domicile. Les membres du conseil s'inquiètent de cette situation qui pourrait conduire à augmenter considérablement le non-recours à l'APA et aggraver ainsi la perte d'autonomie des personnes. Ils expriment leur vive opposition aux effets attendus de la révision réglementaire des barèmes de participation à l'APA à domicile, distincte du PLFSS mais dont les conséquences budgétaires sont intégrées à la trajectoire de la branche. L'augmentation du reste à charge pourrait conduire de nombreux bénéficiaires à réduire ou ne pas mobiliser leur plan d'aide, accélérer leurs besoins d'accompagnement et reporter la charge sur les proches aidants. Ils demandent une réévaluation de cette mesure à l'aune du non-recours et des conséquences concrètes pour les personnes aux ressources modestes. Ils rappellent en outre que les bénéficiaires de l'APA et de la PCH ne disposent pas encore de l'avance immédiate du crédit d'impôt pour l'emploi à domicile : celle-ci doit devenir effectivement accessible dans le calendrier annoncé, avec une réponse transitoire pour les personnes qui ne peuvent avancer les frais.

Pour la branche Autonomie, l'objectif de dépenses s'élève à 44,4 milliards d'euros en 2027, en hausse de 2,5 % par rapport à 2026, mais à un niveau historiquement bas depuis la création de la branche, alors même que la France amorce son entrée dans la transition démographique. Les moyens prévus à l'article 48 sont déconnectés des charges réelles et des besoins. Proche de l'équilibre en 2027, le solde de la branche se dégrade ensuite, pour atteindre - 1,6 Md€ en 2030. Malgré des recettes en hausse, ces dernières restent donc inférieures aux dépenses escomptées. Les membres du conseil sont particulièrement préoccupés par cette situation et espèrent des engagements politiques forts dans ce PLFSS et dans le cadre de la campagne présidentielle pour répondre aux besoins des personnes âgées ou en situation de handicap à court, moyen et long termes.

Pour les établissements et services tarifés par les agences régionales de santé (ARS), l'objectif global de dépenses présente une hausse de 2,6 % (+ 3,3 % dans le champ de l'âge et + 1,9 % dans le champ du handicap).

Cette hausse apparaît supérieure à l'évolution de l'ONDAM (+2 %) mais la progression affichée ne doit pas masquer le gel et le débasage de crédits votés, la faiblesse des taux de reconduction, l'augmentation des coûts et 160 M€ de mesures d'économies annoncées, contre 55 M€ en 2026. Si l'on intègre l'impact des mises en réserves décidées en 2026, l'évolution est en réalité similaire à celle de l'ensemble de l'ONDAM. Si l'on considère par ailleurs l'inflation, qui a été révisée à la hausse par rapport aux prévisions, la dynamique des dépenses obligatoires liées aux cotisations et revalorisations, et les réserves qui pourraient être décidées pour 2027, les financements disponibles pour les mesures nouvelles risquent de se trouver considérablement réduits. Il s'agirait dans ce cas d'une année blanche pour les acteurs du secteur et d'une menace pour la continuité même de l'offre d'accompagnement, alors que des personnes âgées et en situation de handicap, parfois privées de toute réponse, attendent des solutions.

Les membres du conseil alertent sur le cumul de déficits déjà structurels dans de nombreux établissements et services, la réduction des soutiens aux structures en difficulté et le risque, dès 2027, de réduction d'activité, de dégradation des accompagnements, voire de cessations de paiement. Il serait contradictoire de promettre de nouvelles solutions tout en laissant disparaître les capacités existantes. Ils demandent une révision à la hausse de la trajectoire, des reconductions compatibles avec l'évolution des charges, la mobilisation effective des crédits votés et des moyens supplémentaires pour les personnes aujourd'hui sans solution. Ils demandent également que la hausse des cotisations sociales et fiscales des organismes privés non lucratifs — notamment la suppression de l'exonération de taxe d'apprentissage — ne soit pas laissée sans compensation. Ces enjeux fiscaux appellent, le cas échéant, des mesures complémentaires dans les textes financiers appropriés. Les difficultés économiques concernent l'ensemble des entreprises quel que soit le statut juridique, au travers de l'augmentation des cotisations salariales ou des cotisations CNRACL pour les Collectivités.

Dans le champ du handicap, les membres du conseil constatent un OGD à 16,3 Mds d'euros, soit 1,9 % de plus qu'en 2026, ce qui constitue une progression limitée par rapport aux années précédentes.

Parmi les mesures nouvelles, ils prennent acte de la poursuite du plan des 50 000 solutions, dont les objectifs ont été réaffirmés lors de la dernière Conférence nationale du handicap (CNH) avec notamment la poursuite du déploiement des pôles d'appui à la scolarité (PAS) et la poursuite du fonds de transformation de l'offre, qui accompagne les acteurs territoriaux. Compte tenu des contraintes budgétaires évoquées précédemment, ils resteront vigilants à ce que la dynamique de déploiement des nouvelles solutions puisse effectivement se maintenir.

En revanche, ils regrettent le report d'un an des mesures d'accompagnement financier de la réforme du financement des établissements pour enfants en situation de handicap (SERAFIN). Les 90 M€ prévus dans la dernière LFSS apparaissent pourtant essentiels au déploiement de cette réforme : ils doivent permettre d'accompagner les établissements dans l'évolution de leurs pratiques et de soutenir leur engagement dans les objectifs de transformation de l'offre. Les membres du conseil réclament donc la mobilisation dès 2027 des 90 M€ annoncés pour SERAFIN-PH, en crédits nouveaux s'ajoutant à l'OGD, et non par redéploiement des enveloppes de fonctionnement.

Dans le champ de l'âge, l'OGD atteint 18,8 Mds€, soit 3,3 % de plus qu'en 2026.

Cette croissance est portée notamment par la prolongation d'un an de l'expérimentation de la fusion des sections soins et dépendance en EHPAD. Cette mesure est accueillie favorablement par les membres du conseil, qui regrettent toutefois que ce PLFSS n'ait pas permis d'acter sa généralisation. En effet, cette expérimentation a montré ses effets positifs tant en termes de simplification que d'équité, et un consensus se dégage aujourd'hui autour de sa généralisation. Ils demandent que cette dernière soit décidée rapidement, avec un calendrier et des financements garantis. Une évaluation ciblée des conséquences financières de la participation journalière forfaitaire sur le reste à charge des résidents et de leurs familles, notamment des nouveaux entrants, doit éclairer et sécuriser cette décision et sa mise en œuvre. Elle constitue un appui à la généralisation, en aucun cas un préalable susceptible de la différer.

Pour les EHPAD, le texte prévoit également la poursuite de l'objectif de renforcement du taux d'encadrement au moyen d'un financement correspondant au recrutement de 3 700 soignants supplémentaires en 2027. Les membres du conseil prennent acte de la poursuite de la trajectoire des 50 000 soignants qui doivent être recrutés à horizon 2030. Compte tenu des contraintes budgétaires évoquées précédemment, cet objectif leur semble toutefois grandement menacé et ils considèrent qu'une réflexion globale sur le financement des EHPAD doit être menée.

Les membres du conseil reconnaissent l'intérêt possible d'une rémunération des actions de prévention, de coordination et de réduction des hospitalisations évitables menées par les EHPAD et les services autonomie à domicile telle qu'envisagée à l'article 39. Ces structures contribuent déjà à la gestion du risque maladie ; les présenter comme insuffisamment « efficaces » méconnaîtrait la réalité de leurs missions et de leurs moyens. Ils demandent toutefois que cet intéressement repose sur des crédits réellement supplémentaires, cofinancés avec la branche Maladie lorsque les bénéfices y sont constatés, sans prélèvement sur l'OGD ni substitution au financement des missions fondamentales. Les critères doivent être limités, coconstruits, adaptés aux réalités territoriales ; leur mise en œuvre ne peut dépendre du seul choix de chaque ARS ni conduire, demain, à minorer les dotations. Cette mesure ne devra pas se traduire par un transfert supplémentaire de charges sur les gestionnaires mais devra s'appuyer sur une reconnaissance réelle de la capacité d'innovation.

En faveur d'une approche domiciliaire, les membres du conseil saluent le souhait de maintenir le déploiement des solutions permettant de transformer l'offre existante grâce au renforcement des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), au financement des centres de ressources territoriaux (CRT) ou encore des solutions de répit pour les aidants.

En revanche, ils constatent l'absence de mesures nouvelles concernant les services autonomie à domicile (SAD) alors qu'un récent rapport de la Cour des comptes a documenté leurs difficultés financières et la dynamique de détarification qui est à l'œuvre aujourd'hui dans certains départements. Ils demandent une réforme structurelle du financement des services autonomie à domicile, garantissant la couverture des coûts réels et l'effectivité des plans d'aide.

Ils constatent également l'absence de mesures nouvelles pour le développement de solutions d'habitat intermédiaire, alors même que les personnes souhaitent pouvoir rester à domicile le plus longtemps possible, et de réponses nouvelles pour les personnes sans solution. Les membres du conseil rappellent qu'un besoin de recrutement de 600 000

personnes a été identifié à l'horizon 2030, ainsi que la création de 500 000 solutions d'habitat intermédiaire à l'horizon 2050, nécessitant la mobilisation de services à domicile.

Ils appellent aussi à une politique de prévention financée et continue, qui concerne les personnes âgées comme les personnes en situation de handicap dès l'enfance, et au renforcement du répit pour tous les proches aidants. La suppression de la barrière d'âge pour l'accès à la PCH doit également être engagée sans régression des droits.

Concernant le financement des prestations individuelles d'autonomie, l'article 13 prévoit le transfert d'une part de CSG affectée à la CNSA vers les départements pour le financement de l'APA et de la PCH et une diminution proportionnelle des concours versés à cet effet. Il crée ainsi un circuit de financement direct de CSG au profit des départements, sans toutefois constituer une hausse de recettes pour ces derniers en raison de la baisse proportionnelle des concours qui leur sont versés par la caisse.

Les membres du conseil s'accordent sur le fait que le vieillissement de la population et le renforcement de la réponse apportée aux besoins des personnes conduisent nécessairement à une hausse rapide des dépenses d'autonomie et que les départements ne pourront pas, en l'absence de recettes nouvelles, faire face à cette dynamique. Pour y parvenir, ils soutiennent depuis plusieurs années une réforme des concours de la CNSA qui doit permettre une évolution du taux de couverture de ces dépenses par la branche autonomie.

Ce faisant, ils demandent la suppression pure et simple de l'article 13. L'affectation directe aux départements de 300 M€ de CSG, compensée par une diminution équivalente des concours APA et PCH de la CNSA, ne leur apporte aucune ressource nette supplémentaire. Elle crée en revanche pour des prestations de Sécurité sociale un circuit de financement parallèle à la branche chargée d'en assurer la cohérence et le pilotage. Ce précédent inédit pourrait être reproduit dans d'autres champs et fragiliser les principes mêmes de financement de la Sécurité sociale.

Les membres du conseil alertent solennellement sur le risque de détricotage progressif de la cinquième branche. Ils reconnaissent les besoins légitimes des départements mais refuse que leur financement soit recherché par le contournement de la CNSA. Ils demandent des ressources nouvelles affectées à la branche Autonomie et une trajectoire explicite permettant de porter les concours de la CNSA jusqu'à 50 % des dépenses départementales d'APA et de PCH.

Enfin, les membres du conseil s'étaient exprimés, par la voix de leur président, sur les besoins identifiés pour ce PLFSS, et alerté le Premier ministre sur le fait que, sans investissements conséquents mobilisés dès ce projet de loi, il sera sans doute très difficile de faire face au mur démographique qui nous attend collectivement.

Au-delà des sujets abordés précédemment, ils avaient invité également à redoubler les efforts en matière de soutien aux aidants et souligné l'urgence d'augmenter les financements alloués aux Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) afin de garantir l'équité et la qualité du service rendu aux usagers. L'attractivité des métiers constitue également une condition de l'effectivité des droits. Elle exige une stratégie nationale et pluriannuelle couvrant les rémunérations, les effectifs, la formation, la qualité de vie au travail et la prévention de la sinistralité.

Les membres du conseil demandent à nouveau une loi de programmation pluriannuelle pour l'ensemble de la politique de l'autonomie, et non pour le seul grand âge, avec des ressources nouvelles et des engagements vérifiables. Ils considèrent que la préservation de la cinquième branche et la continuité de l'offre d'accompagnement ne

peuvent être renvoyées à de simples mesures de gestion. Ils demandent la suppression de l'article 13, une révision substantielle des moyens inscrits à l'article 48 et le financement effectif des droits des personnes, des fonctionnements ESMS et des transformations attendues. Sans ces inflexions, le PLFSS 2027 ferait peser un risque majeur sur la capacité de la branche Autonomie à remplir ses missions. Il doit garantir la soutenabilité économique de l'ensemble des organismes gestionnaires, associatifs, publics et privés.

Certains membres du conseil ont également souhaité exprimer leurs positions respectives sur ce PLFSS pour 2027. Ces dernières sont annexées au présent avis.