

## PLFSS 2027 – Contribution du GR31 – Conseil de la CNSA

Le GR31 exprime sa profonde préoccupation face aux orientations du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2027. Alors que les besoins d'autonomie progressent, que des dizaines de milliers de personnes demeurent sans solution adaptée et que les établissements et services connaissent des difficultés croissantes, **ce PLFSS ne répond ni à l'urgence des besoins ni à l'ambition qui a présidé à la création de la cinquième branche.**

**Plus grave encore, certaines dispositions menacent directement la cohérence de son financement et de son pilotage.**

### 1. Article 13 : une menace majeure pour la cinquième branche de la Sécurité sociale

**Le GR31 demande la suppression de l'article 13**, qui prévoit le versement direct aux départements de 300 millions d'euros de CSG, en contrepartie d'une diminution équivalente des concours de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH.

Cette disposition n'apporte aucune ressource nette supplémentaire aux départements. Elle instaure en revanche un circuit de financement parallèle à celui de la CNSA, en contradiction avec l'ambition fondatrice de la branche Autonomie : garantir la solidarité nationale, l'équité territoriale et un pilotage cohérent des politiques de l'autonomie.

Au-delà de la cinquième branche, **l'article 13 crée un précédent dangereux de fragmentation du financement de la Sécurité sociale**, en organisant l'affectation directe d'une ressource sociale en dehors de l'organisme chargé de la gérer.

Les mécanismes de contrôle budgétaire des collectivités ne sauraient se substituer au pilotage national d'une branche de la Sécurité sociale. Ce n'est donc pas seulement la traçabilité de ces ressources qui est en cause, mais le principe même du dispositif.

Le GR31 reconnaît pleinement les difficultés financières des départements et la nécessité d'améliorer la compensation de leurs dépenses d'autonomie. Mais **la réponse doit passer par un renforcement des ressources de la CNSA par l'octroi de sources nouvelles de financement permettant d'accroître le montant de ses concours aux départements jusqu'à 50 % de leurs dépenses d'APA et de PCH, et non par le détricotage et le contournement de la cinquième branche.**

### 2. Article 48 : une trajectoire financière déconnectée de la réalité des besoins

L'article 48 fixe l'objectif de dépenses de la branche Autonomie à **44,4 milliards d'euros en 2027, soit une progression de 2,5 %**. À champ constant, l'OGD médico-social progresserait de 2,6 %, avec une évolution particulièrement limitée à 1,9 % pour les personnes en situation de handicap.

Ces moyens sont manifestement insuffisants pour couvrir les charges des établissements et services, dont une part importante connaît des déficits structurels depuis trois ans, pour financer la prévention, les transformations attendues et répondre aux besoins non satisfaits. Le cumul des baisses de taux de reconduction, de l'augmentation des coûts (inflation, cotisations et charges salariales), des mesures d'économies comptables annoncées à hauteur de 160 M€ (contre 55 M€ en 2026) et de la réduction de l'enveloppe de soutien aux ESMS en

difficulté fait peser un **risque d'affaiblissement structurel de l'offre** pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, au moment où les transitions démographique et épidémiologique exigent son renforcement.

À ces tensions s'ajoute l'alourdissement des charges sociales et fiscales des organismes privés non lucratifs, dont la masse salariale représente l'essentiel des coûts. La suppression, par l'article 135 de la loi de finances pour 2026, de leur exonération de taxe d'apprentissage, applicable aux rémunérations depuis mars 2026, crée une charge supplémentaire sans moyens nouveaux identifiés. **Le GR31 demande le rétablissement de cette exonération** et, plus largement, une révision de la fiscalité pesant sur les gestionnaires associatifs, ainsi que la compensation des surcoûts imposés par la réglementation. On ne peut exiger le maintien et le développement de l'offre tout en augmentant les charges à financements constants.

**L'urgence ne concerne pas seulement les personnes déjà accompagnées, mais aussi toutes celles qui attendent une place, un service ou une réponse adaptée.** La poursuite du plan « 50 000 solutions », si elle constitue une avancée, demeure très insuffisante au regard des besoins non couverts. La transformation de l'offre ne peut tenir lieu de politique de développement de l'offre.

Alors que le projet énonce que 40% de la perte d'autonomie est évitable, la prévention doit également devenir un axe structurant de la politique de l'autonomie. Elle ne saurait être limitée à la vaccination ou à des interventions ponctuelles, mais doit couvrir le repérage précoce des fragilités, la préservation des capacités fonctionnelles, l'adaptation de l'environnement, le soutien aux aidants, et le maintien ou le développement des capacités d'autonomie. Elle doit concerner les personnes âgées comme les personnes en situation de handicap, dès l'enfance et tout au long de la vie, irriguer les politiques conduites à domicile, en établissement et dans les territoires, et bénéficier de financements pérennes et identifiés. Le GR31 dénonce également le gel et le débasage de crédits pourtant votés pour 2026 pour l'autonomie. La mise en réserve ne saurait devenir un instrument de réduction systématique des moyens destinés aux personnes. Faute de mesures structurelles sur les ressources, il est procédé à un ajustement comptable de l'OGD qui remet en cause l'accès aux droits des personnes et le fonctionnement des établissements.

**Le GR31 demande une révision à la hausse de la trajectoire financière de la branche**, fondée sur les besoins effectivement constatés, y compris ceux des personnes actuellement sans solution, ainsi que la mobilisation effective des crédits votés.

### **3. Réforme SERAFIN-PH : des engagements financiers non tenus**

Alors que la réforme SERAFIN-PH entre dans sa phase de déploiement en 2027, **aucun financement spécifique n'est prévu** à la hauteur des engagements annoncés, soit 360 millions d'euros sur quatre ans, dont 90 millions d'euros dès 2027, lors de l'adoption de la LFSS pour 2026.

Une réforme destinée à améliorer l'équité des financements et à accompagner la transformation de l'offre ne peut être engagée sans moyens nouveaux. À défaut, elle risque de se traduire par une redistribution de ressources insuffisantes entre établissements, sans amélioration réelle des réponses apportées aux personnes.

Le GR31 demande l'inscription dès 2027 des 90 millions d'euros annoncés, **en augmentation de l'OGD actuel** et sans prélèvement sur les crédits nécessaires au fonctionnement courant

des établissements et services. **À défaut de moyens nouveaux garantis**, le déploiement de la réforme SERAFIN-PH doit être reporté afin de sécuriser les financements et le fonctionnement des structures.

#### **4. Article 39 et absence de mesures structurelles pour le domicile : des ambitions sans moyens suffisants**

L'article 39 prévoit un mécanisme d'intéressement à l'« efficience » des EHPAD et des services autonomie à domicile. Le GR31 souligne que ces structures contribuent déjà, par leurs actions à la qualité des réponses apportées, à la maîtrise de leurs coûts de fonctionnement et à la réduction des risques évitables et du recours aux soins, et qu'ainsi elles concourent déjà largement à la recherche d'efficience légitimement recherchée par le tarificateur. Il serait plus juste de reconnaître **leur participation à la prévention des risques, aux actions de coordination et à la gestion du risque maladie**, dont les bénéfices concernent également l'assurance maladie. Ce mécanisme peut constituer une avancée, à condition de reposer sur des **crédits réellement supplémentaires**, cofinancés entre branches, **sans prélèvement sur l'OGD** ni substitution au financement des missions fondamentales. Sa mise en œuvre doit être effective et équitable, sans dépendre du seul choix de chaque ARS, avec des indicateurs limités, co-construits et adaptés aux réalités territoriales. Elle ne saurait, à terme, justifier une minoration des dotations.

Le GR31 déplore surtout l'absence de mesures structurelles à la hauteur du virage domiciliaire pourtant régulièrement affirmé comme une priorité nationale.

Les difficultés économiques des services à domicile compromettent l'effectivité des plans d'aide, le libre choix du lieu de vie et l'accès aux accompagnements. Elles appellent une réforme durable des financements, garantissant la couverture des coûts réels des interventions.

Par ailleurs, la modification réglementaire annoncée pour 2027 du barème de participation des bénéficiaires de l'APA à domicile, distincte du PLFSS, **risque d'accroître leur reste à charge** et d'amplifier le non-recours ou la sous-utilisation des plans d'aide. Le GR31 demande une réévaluation de cette réforme à la lumière de ses conséquences sur l'accès effectif aux aides et sur les personnes aux ressources modestes. L'absence actuelle d'accès des bénéficiaires de l'APA et de la PCH à l'avance immédiate du crédit d'impôt pour l'emploi à domicile aggrave en outre la contrainte de trésorerie : son déploiement, annoncé au plus tard le 1er septembre 2027, doit être garanti sans nouveau décalage, avec des réponses transitoires adaptées. **Aucun bénéficiaire ne devrait renoncer à des heures d'aide** faute de pouvoir en avancer le coût.

Le GR31 demande également un renforcement des droits et des solutions de répit pour **tous les proches aidants**, qu'ils accompagnent des personnes âgées, des adultes ou des enfants en situation de handicap.

Enfin, il réaffirme la nécessité de supprimer la barrière d'âge pour l'accès à la PCH, sans régression des droits existants.

#### **5. Article 38 : un nouveau report de la réforme du financement des EHPAD**

L'article 38 prolonge d'une année l'expérimentation de la fusion des sections « soins » et « dépendance » des EHPAD, repoussant ainsi sa possible généralisation.

Alors que les premiers retours de cette expérimentation sont positifs et que la réforme constitue un levier de simplification et d'équité, **ce nouveau report apparaît en contradiction avec l'urgence de consolider le financement des établissements.**

Le GR31 demande qu'une trajectoire claire, assortie d'un calendrier et des financements nécessaires, soit arrêtée pour permettre la généralisation dans les meilleurs délais. Celle-ci doit s'appuyer sur une **évaluation financière ciblée** de la participation journalière forfaitaire et de ses effets sur le reste à charge des résidents et de leurs familles, notamment pour les nouveaux entrants, ainsi que sur les équilibres des établissements et des départements ; **cette évaluation ne saurait justifier un report supplémentaire.**

## **6. Attractivité des métiers : une priorité absente de la réponse budgétaire**

**Aucune transformation de l'offre ne sera possible sans professionnels pour la mettre en œuvre.** Les difficultés de recrutement, de fidélisation et la sinistralité constatée des métiers de l'humain constituent désormais un obstacle majeur à l'effectivité des droits et à la qualité des accompagnements.

Le GR31 demande que l'attractivité des métiers fasse l'objet d'une stratégie nationale interministérielle, financée et pluriannuelle, articulant rémunérations, effectifs suffisants, conditions et qualité de vie au travail, **prévention des accidents du travail et maladies professionnelles**, formation, parcours professionnels et reconnaissance des compétences.

Les politiques de l'autonomie ne peuvent continuer à afficher des ambitions de développement sans traiter cette condition essentielle de leur réalisation.

## **7. Une programmation pluriannuelle devenue indispensable**

La succession de mesures ponctuelles et de trajectoires budgétaires insuffisantes ne permet pas de répondre aux transformations démographiques, aux besoins de compensation et aux enjeux de ressources humaines.

Le GR31 demande la concrétisation de la loi de programmation pluriannuelle pour l'autonomie, et non seulement pour le secteur du grand âge, telle que prévue par la loi du 8 avril 2024 et, plus largement, **une programmation des moyens de la branche Autonomie à la hauteur des besoins des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.**

## Conclusion

**Le PLFSS 2027 présente un double défaut : son article 13 porte une atteinte grave à la cinquième branche et aux principes de financement de la Sécurité sociale, en instaurant un circuit inédit de financement parallèle de prestations sociales par une fraction de CSG directement affectée aux départements, susceptible d'être étendu à d'autres domaines et à d'autres branches ; dans le même temps, il refuse à la branche Autonomie les moyens de ses ambitions.**

Le GR31 demande la suppression de l'article 13, une révision substantielle des moyens prévus à l'article 48 et le financement effectif des transformations attendues, notamment dans le champ du handicap, des EHPAD et du domicile.

### **Pour renforcer durablement la branche Autonomie, le GR31 propose :**

- Supprimer l'article 13 et renforcer les concours APA et PCH de la CNSA par de nouvelles ressources, jusqu'à 50 % des dépenses départementales ;
- Rehausser les moyens prévus à l'article 48, intégrer les besoins non couverts, mettre fin au gel et au débasage des crédits votés et assurer des reconductions compatibles avec l'évolution des coûts ;
- Rétablir l'exonération de taxe d'apprentissage du secteur privé non lucratif et compenser les nouvelles charges sociales et fiscales des organismes gestionnaires ;
- Respecter les engagements de la réforme SERAFIN-PH en mobilisant 90 M€ supplémentaires dès 2027 ou, à défaut, en reportant son déploiement ;
- Fixer un calendrier de généralisation de la fusion soins-dépendance (article 38) et en évaluer les effets financiers pour les résidents et leurs familles ;
- Assurer un financement pérenne du domicile, prévenir la hausse des restes à charge liés à l'APA, garantir l'avance immédiate du crédit d'impôt, soutenir tous les aidants et supprimer la barrière d'âge d'accès à la PCH ;
- Engager une stratégie pluriannuelle financée pour l'attractivité des métiers, les conditions de travail et la prévention de la sinistralité ;
- Concrétiser la loi de programmation pluriannuelle pour l'autonomie et programmer les moyens de la branche Autonomie.

**La cinquième branche doit être renforcée, et non détricotée et contournée ; les droits doivent être financés, et non seulement proclamés.**

Dans sa rédaction actuelle, le PLFSS 2027 appelle un **avis très défavorable du GR31 sur son volet Autonomie.**

**Le « GR31 » est composé de l'ensemble des membres du Conseil de la CNSA représentant les personnes handicapées, les personnes âgées, les institutions et les organisations patronales :**

ADEDOM, AD-PA, AIRE, APAJH, APF France handicap, Association française des aidants, Autisme France, Croix-Rouge, Fédération Paralysie Cérébrale France, FEDESAP, FEHAP, FFDys, FHF, FNADEPA, FNAQPA, FNAR, FNATH, FNMF, France Alzheimer, Générations Mouvement, GEPSO, NEXEM, SYNERPA, Trisomie 21 France, UNA, UNADMR, UNAF, UNAFAM, UNANIMES, UNAPEI, UNCCAS, UNIOPSS, UNIR.

