SI de l'APA : la CNSA face à la régulation croisée

Le législateur avait fixé au 1er janvier 2025 l'entrée en vigueur d'un système d'information unique, fourni par la CNSA, pour gérer l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile dans tous les départements. L'échéance est passée sans système. Un amendement du Gouvernement, adopté par le Sénat le 24 juin 2026, réécrit l'article et repousse au 31 décembre 2030 l'entrée en vigueur. L'article lit ce glissement à travers la régulation croisée de Crozier et Thoenig : le SI national promet de supprimer l'intermédiation départementale, et c'est précisément cette intermédiation qui fixe son calendrier.

Par Alexandre Berge · 16 octobre 2026 · 16 min de lecture · Analyse

Une obligation en vigueur depuis 2025, sans objet pour l'appliquer

Le point de départ est un texte précis. L'article 49 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 a créé l'article L. 232-21-5 du code de l'action sociale et des familles. Dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2025, telle que Légifrance la restitue, cet article dispose que les départements « ont recours, pour la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile, à un système d'information unique mis à leur disposition par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ». Ce système a deux finalités : mettre en œuvre les procédures de recueil, d'instruction, d'attribution, de gestion et de contrôle de l'effectivité de la prestation, et assurer le suivi et l'analyse de ces procédures, des dépenses et des caractéristiques des bénéficiaires. Un décret en Conseil d'État doit en fixer les catégories de données et les règles d'utilisation.

Le II du même article 49 organisait le calendrier. Il prévoyait une entrée en vigueur « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1er janvier 2025 », et un déploiement progressif « dans l'ensemble des départements à partir du 1er janvier 2024 ». La date butoir a joué mécaniquement : l'article est en vigueur depuis le 1er janvier 2025. Le décret en Conseil d'État, lui, n'a pas été publié, et le système n'est pas déployé. Depuis bientôt deux ans, le droit positif oblige donc les départements à recourir à un outil qui n'existe pas encore en production.

Ce n'est pas un détail de légistique. Le rapport d'information n° 2875 de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, déposé le 3 juin 2026 par Jérôme Guedj, Cyrille Isaac-Sibille et Sébastien Peytavie, constate que, « en l'absence de système d'information national sur l'APA », le ministère et la CNSA « restent dépendants de l'enquête annuelle « Aide

sociale » » de la DREES, elle-même fondée sur des données déclaratives des départements. Dans ses réponses écrites annexées au même rapport, la direction générale de la cohésion sociale indique que le futur SI APA, après une phase pilote débutant en 2027, verra son déploiement prévu en 2030.

Le cas pose ainsi une tension que la suite de l'article tient jusqu'au bout. L'État confie à une caisse nationale un outil censé lui donner une vision directe de la gestion départementale, alors que la prestation reste attribuée, instruite et payée par les départements. Pour comprendre pourquoi l'échéance glisse, et pourquoi elle glisse par la loi plutôt que par simple constat, le concept de *régulation croisée* (mode de fonctionnement où deux filières, administrative et élective, se contrôlent mutuellement par leurs points de contact) offre une grille plus précise que le registre habituel du retard de projet.

> **Concept. La régulation croisée (Crozier et Thoenig, 1975)**
>
> Dans « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France » (*Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975, p. 3-32), Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig décrivent le système local français comme l'imbrication de deux filières, l'une bureaucratique, l'autre élective. Chaque niveau de l'une est régulé par un niveau de l'autre : la règle centrale n'est appliquée qu'à travers des arrangements négociés avec ceux qui la mettent en œuvre localement. Le système en tire une grande stabilité, une rigidité apparente au sommet et une capacité d'adaptation à la périphérie, au prix d'une forte résistance au changement délibéré. Pierre Grémion a prolongé l'analyse dans *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français* (Seuil, 1976).

Le SI unique est un projet de sortie de la régulation croisée

La documentation de la CNSA ne laisse aucun doute sur l'ambition. La page publique du programme SI APA, consultée le 13 octobre 2026, annonce un logiciel couvrant le dépôt des demandes, l'instruction, l'évaluation à domicile, l'élaboration des plans d'aide, le paiement et le contrôle d'effectivité. Elle précise que la CNSA, gestionnaire de la branche Autonomie, aura « une vision globale et en temps réel des pratiques départementales et des plans d'aide attribués aux personnes en perte d'autonomie afin d'adapter le pilotage de la branche aux réalités de terrain ». La convention d'objectifs et de gestion État-CNSA 2022-2026 en fait son engagement n° 7 et qualifie le système d'information unique de « projet majeur ».

Lue avec Crozier et Thoenig, cette phrase est l'énoncé d'un changement de régime. Dans le système actuel, la connaissance nationale de l'APA passe par des points de contact négociés : remontées déclaratives à la DREES, données comptables pour le calcul des concours, conventions bilatérales. Chaque département contrôle ce qu'il transmet, quand et sous quelle forme, et l'État contrôle en retour une partie des financements. C'est la forme contemporaine

de la régulation croisée. Un logiciel unique, exploité par la caisse nationale, supprime ce point de contact : la donnée de gestion devient nationale au moment même où elle est saisie par l'agent départemental. Ce que la littérature appelle zone d'incertitude (domaine dont un acteur contrôle l'accès et dont il tire son pouvoir de négociation) change de mains.

L'enjeu est d'autant plus lourd que la prestation est massive. Le rapport n° 2875 dénombre plus de 800 000 bénéficiaires de l'APA à domicile en 2024. La COG 2022-2026 rappelait que 1,3 million de personnes de plus de 60 ans étaient bénéficiaires de l'APA en 2015, et retenait une projection de la DREES à 1,6 million en 2030. Le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale consacré à l'autonomie constate déjà qu'« en décembre 2024, 1,39 million de personnes âgées dépendantes bénéficient de l'APA en France (hors Mayotte) ». Sur un tel volume, l'outil de gestion n'est pas un simple support : il est le lieu où se fixent, dossier par dossier, l'évaluation, le montant du plan d'aide et le reste à charge.

> **Chiffre structurant**
>
> Sur plus de 800 000 bénéficiaires de l'APA à domicile en 2024, 536 personnes seulement ont été accompagnées au titre des heures de lien social instaurées par la LFSS pour 2023, pour 11 139 heures réalisées, et une trentaine de départements seulement déclarent appliquer la mesure (rapport d'information n° 2875, Assemblée nationale, 3 juin 2026). La DGCS y présente le SI APA comme l'outil qui permettra de déployer ce type de mesure en quelques semaines.

Le chiffre dit l'essentiel du problème que le SI national prétend résoudre : une mesure votée en loi de financement s'applique dans une minorité de territoires, et l'administration centrale ne peut même pas en suivre la montée en charge. Il dit aussi pourquoi la résistance est structurelle. Un outil capable de rendre visibles en temps réel ces écarts d'application transforme la relation entre la caisse et chaque conseil départemental.

Le calendrier se négocie à la périphérie, et la loi enregistre la négociation

Les faits montrent un glissement régulier. Début février 2023, lors de la conférence de presse de présentation des chantiers de la branche rapportée par TICsanté, Virginie Magnant, alors directrice de la CNSA, annonçait une généralisation « à compter du premier semestre 2024 ». La COG prévoyait une phase pilote avec six conseils départementaux. La page programme de la CNSA cite aujourd'hui sept départements sous convention ayant participé à la conception et à la recette (Mayenne, Hautes-Pyrénées, Nord, Pas-de-Calais, Somme, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales), représentant selon elle « les différentes familles d'éditeurs et typologies de systèmes d'information », environ 35 départements ayant accès à un espace de test, et quatre premiers territoires préparant le déploiement (Saint-Barthélemy, Pyrénées-Orientales, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées). En juin 2026, la DGCS situe la phase pilote en 2027.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'amendement n° 489, déposé le 22 juin 2026 par le Gouvernement sur le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, et adopté par le Sénat le 24 juin 2026 avec un avis favorable de la commission. Le texte abroge l'article L. 232-21-5, le rétablit dans une rédaction nouvelle, abroge le II de l'article 49 de la LFSS pour 2022, et dispose que la nouvelle rédaction « entre en vigueur selon un calendrier défini par décret et au plus tard le 31 décembre 2030 ». L'exposé des motifs justifie ce choix par « l'inadéquation du calendrier initial au regard de la complexité du projet, de la diversité des organisations locales » et par les exigences de reprise des historiques et d'appropriation par les utilisateurs. Il ajoute que la direction interministérielle du numérique a « expressément invité à adapter les textes applicables » pour sécuriser juridiquement le déploiement.

> **Deux calendriers pour un même article**
>
> LFSS pour 2022, article 49, II (version d'origine) : entrée en vigueur « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1er janvier 2025 », déploiement progressif « dans l'ensemble des départements à partir du 1er janvier 2024 ». Amendement n° 489, III (Sénat, adopté le 24 juin 2026) : « Le 2° du I entre en vigueur selon un calendrier défini par décret et au plus tard le 31 décembre 2030. »

La régulation croisée explique la forme du glissement mieux que sa durée. Dans le modèle de Crozier et Thoenig, la règle centrale reste générale et rigide, et son application se négocie territoire par territoire. L'amendement reproduit exactement cette structure : une borne nationale unique, et un calendrier dont l'exposé des motifs précise qu'il tiendra compte « des contraintes propres à chaque département ». Le texte ne fixe plus une date d'application, il fixe le cadre d'une négociation. L'adaptation que le système local opérait jusqu'ici dans les marges, en n'appliquant pas une obligation déjà en vigueur, est désormais inscrite dans la loi.

Un second cadre complète la lecture, sans s'y substituer. Jeffrey Pressman et Aaron Wildavsky, dans *Implementation* (University of California Press, 1973), sous-titré *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, ont montré que la *complexité de l'action conjointe* (multiplication des acteurs dont l'accord successif est nécessaire à la mise en œuvre) suffit à produire retards et distorsions, même sans opposition déclarée. Le SI APA en est un cas d'école : chaque département, son éditeur de logiciel, son organisation de l'équipe médico-sociale, ses données historiques à reprendre constituent autant de points d'accord. S'y ajoutent, au niveau national, le Conseil d'État, la CNIL et la DINUM. Pressman et Wildavsky expliquent pourquoi le délai s'allonge, et Crozier et Thoenig expliquent pourquoi le législateur choisit de le négocier plutôt que de l'imposer.

Le parallèle des MDPH : harmoniser plutôt qu'unifier

Le précédent le plus proche est piloté par la même caisse, auprès des mêmes collectivités. La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a prévu un système d'information commun aux maisons départementales des personnes handicapées. Selon l'Agence du numérique en santé, qui a accompagné le programme, la CNSA et le ministère ont arbitré en décembre 2015 en faveur d'un scénario d'« harmonisation des systèmes d'information existants », dans une stratégie d'amélioration par paliers, plutôt que d'un logiciel unique. Le déploiement des solutions labellisées a commencé au second semestre 2018 dans les 102 MDPH. La CNSA indique que le palier 1 a été déployé « de fin 2018 à 2021 », et son rapport d'activité 2021 des MDPH situe à 2021 la mise en place du palier 1 sur l'ensemble du territoire, le palier 2 démarrant ensuite.

Le parallèle éclaire le choix de 2021. Dans le cas des MDPH, la CNSA a fixé un référentiel fonctionnel, labellisé des éditeurs et laissé chaque territoire conserver sa solution. Le programme a pris environ six ans entre la loi et la couverture complète du premier palier, mais il a préservé le point de contact départemental : la donnée remonte vers l'entrepôt national, elle n'y naît pas. Dans le cas de l'APA, le législateur a choisi l'outil unique mis à disposition par la caisse, c'est-à-dire la suppression de ce point de contact. Les mêmes départements, qui ont absorbé une harmonisation négociée, opposent à une unification une inertie que la loi finit par reconnaître. Le RSA, dont la gestion départementale repose sur des systèmes locaux interfacés avec ceux des caisses d'allocations familiales, illustre la même préférence pour l'interopérabilité sur l'unicité.

L'angle mort : une nouvelle finalité ajoutée pendant que l'échéance recule

Le discours institutionnel présente l'amendement comme une mesure de sécurisation juridique. Le texte fait davantage. La nouvelle rédaction de l'article L. 232-21-5 étend les finalités du système à « l'attribution des mentions et la délivrance de la carte » mobilité inclusion pour les demandeurs et bénéficiaires de l'APA, et au « suivi et l'évaluation » des missions ainsi qu'à « l'appui aux politiques publiques mises en œuvre, dans le champ de l'autonomie, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les départements ». Elle remplace aussi le décret en Conseil d'État par un simple décret pour fixer les modalités d'application. Lors de la présentation en séance, selon le compte rendu intégral du Sénat, l'amendement a été résumé comme visant à « accélérer la mise en œuvre d'un dispositif d'information unique ».

Deux non-dits apparaissent. Le premier tient au périmètre : un traitement qui contient des données de santé de plus de 800 000 personnes reçoit une finalité d'appui aux politiques publiques nationales au moment même où son calendrier recule de six ans. La régulation croisée prévoit ce mouvement. Ce que le centre cède en délai, il le récupère en périmètre de droit, puisque le jour où le système fonctionnera, sa capacité d'observation sera plus large

que celle votée en 2021. Le second tient à l'ordre des opérations. La CNIL a inscrit à sa séance plénière du 10 septembre 2026 l'examen d'un projet de délibération portant avis sur un projet de décret créant le traitement dénommé « Système d'information unique pour la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie » (SI APA). Dans les pages publiques de la CNIL et de Légifrance consultées le 13 octobre 2026, ni la délibération ni le décret ne sont publiés. Au même moment, le projet de loi qui réécrit la base légale de ce décret, transmis à l'Assemblée nationale le 25 juin 2026 sous le n° 2987, n'a pas été adopté définitivement. Le décret soumis à la CNIL repose donc sur un article en vigueur dont le Parlement a commencé à voter l'abrogation.

Ce décalage n'est pas une irrégularité. Il montre que l'outil réglementaire avance sans attendre le cadre législatif qu'il est censé appliquer. Dans les termes de Crozier et Thoenig, le centre consolide sa règle pendant que la périphérie négocie son application. L'exposé des motifs de l'amendement évoque d'ailleurs la nécessité « d'éviter tout décalage entre le cadre normatif et le déploiement effectif du système ». Le calendrier réel produit le décalage inverse.

Ce que la réécriture de l'échéance rend observable

La régulation croisée n'est pas une fatalité, c'est une hypothèse sur la manière dont le système absorbera l'outil. Elle permet une prédiction vérifiable. Si le cadre est juste, le décret de calendrier prévu par le III de l'amendement, une fois la loi définitivement adoptée, ne fixera pas une date nationale mais des vagues successives, définies département par département et révisables. La CNSA ne publiera pas de taux de raccordement agrégé avant que la majorité des territoires soit en production. Et le dernier quart des départements, ceux dont l'outil local est le plus intégré à leurs autres prestations sociales, négociera son entrée au plus près de la borne de 2030.

Le test est accessible à tout lecteur sans information interne. D'ici le 31 décembre 2027, trois indicateurs publics permettront de trancher : la publication au Journal officiel du décret créant le traitement SI APA accompagné de la délibération de la CNIL, la rédaction définitive de l'article après l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi n° 2987, et le nombre de territoires en production affiché sur la page programme de la CNSA. Si, à cette date, ce nombre dépasse la dizaine et qu'un calendrier national par vagues est publié, la caisse aura réussi à transformer une obligation suspendue en programme piloté. S'il reste inférieur, la date de 2030 aura joué le rôle que 2025 a joué avant elle : celui d'une borne que le système local respecte en la repoussant. La question plus large dépasse l'APA. Elle porte sur la capacité d'une branche de la sécurité sociale, gérée par une caisse nationale, à disposer d'un système d'information propre quand la prestation qu'elle finance reste, dans l'architecture de la régulation croisée, un bien départemental.

Note méthodologique

L'analyse repose sur l'article L. 232-21-5 du CASF et l'article 49 de la LFSS pour 2022 tels que publiés par Légifrance, sur l'amendement n° 489 et le compte rendu de la séance du Sénat du 24 juin 2026, sur l'ordre du jour de la CNIL du 10 septembre 2026, sur le rapport d'information n° 2875 de l'Assemblée nationale et sur la documentation publique de la CNSA. Les sources institutionnelles divergent sur l'ampleur de la phase pilote (six conseils départementaux dans la COG 2022-2026, sept départements sous convention sur la page programme de la CNSA), l'article retient la seconde comme plus récente. L'échéance de 2030 est formulée par la DGCS comme une date de déploiement et par l'amendement comme une borne maximale, l'article retient la formulation normative. Les affirmations d'absence (délibération CNIL et décret non publiés, absence de position publique de Départements de France sur le SI APA, absence d'examen en commission à l'Assemblée nationale) portent sur les pages publiques de cnil.fr, legifrance.gouv.fr, departements.fr et assemblee-nationale.fr consultées le 13 octobre 2026. Le choix de la régulation croisée comme cadre central, plutôt qu'une analyse en termes de conduite de projet, relève de l'auteur. Recherche de sources, croisement des données et structuration du raisonnement s'appuient sur une assistance par intelligence artificielle. Le choix de l'angle et du cadre théorique, la vérification des sources, les arbitrages et l'établissement du texte final relèvent de l'auteur.

Sources

Textes normatifs

- Légifrance, Code de l'action sociale et des familles, Chapitre II : Allocation personnalisée d'autonomie (articles L232-1 à L232-28), article L232-21-5, version en vigueur depuis le 1er janvier 2025, consulté le 13 octobre 2026. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074069/LEGISCTA000006157596/
- Légifrance, Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, JORF du 24 décembre 2021. https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044553428
- Légifrance, Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021, article 49, version en vigueur depuis le 25 décembre 2021, consulté le 13 octobre 2026. https://circulaire.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000044564821/2021-12-25/

Sources primaires institutionnelles

- Sénat, Amendement n° 489 présenté par le Gouvernement, Projet de loi Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (n° 758), 22 juin 2026. https://www.senat.fr/amendements/2025-2026/758/Amdt_489.html
- Sénat, Compte rendu intégral de la séance du 24 juin 2026. https://www.senat.fr/seances/s202606/s20260624/s20260624_mono.html

- Sénat, Dossier législatif « Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales », consulté le 13 octobre 2026. https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-557.html
- Assemblée nationale, Projet de loi, adopté par le Sénat, portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, n° 2987, 25 juin 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b2987_projet-loi
- CNIL, Ordre du jour de la séance plénière du 10 septembre 2026, 10 septembre 2026. https://cnil.fr/fr/ordre-du-jour-de-la-seance-pleniere-du-10-septembre-2026
- CNSA, Programme SI APA, page consultée le 13 octobre 2026. https://www.cnsa.fr/informations-thematiques/systeme-dinformation-et-numerique/programme-si-apa
- CNSA et État, Fonder la branche Autonomie. Convention d'objectifs et de gestion État-CNSA 2022-2026, document consulté le 13 octobre 2026. https://www.cnsa.fr/sites/default/files/2024-02/PUB_cnsa_cog_web_access-v2.pdf

Rapports officiels

- Assemblée nationale, Commission des affaires sociales, Rapport d'information n° 2875 en conclusion d'auditions de la Mecss, présenté par Jérôme Guedj, Cyrille Isaac-Sibille et Sébastien Peytavie, 3 juin 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/RINFANR5L17B2875.raw
- Sécurité sociale, Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) Autonomie, indicateurs de la branche Autonomie, consulté le 13 octobre 2026. https://evaluation.securite-sociale.fr/home/autonomie/1-3-financement-des-depenses-d-a.html

Cadres théoriques

- Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, 1975, p. 3-32. https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1975_num_16_1_5771
- Jeffrey L. Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, 1973 (3e édition 1984). https://www.ucpress.edu/books/implementation/paper
- Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976.

Parallèle historique

- CNSA, SI harmonisé MDPH, page consultée le 13 octobre 2026. https://www.cnsa.fr/informations-thematiques/systeme-dinformation-et-numerique/si-harmonise-mdph
- Agence du numérique en santé, Programme système d'information des maisons

départementales des personnes handicapées, page consultée le 13 octobre 2026. https://esante.gouv.fr/projets-nationaux/programme-si-mdph

- CNSA, Rapport d'activité 2021 des maisons départementales des personnes handicapées, document consulté le 13 octobre 2026. https://www.cnsa.fr/sites/default/files/2024-03/PUB_rapport-mdph-word_2021-vf2_0.pdf

Presse spécialisée

- TICsanté, « Un SI "unique" pour les agents APA des départements en 2024 (CNSA) », février 2023, consulté le 13 octobre 2026. https://www.ticsante.com/story?ID=6599