

ASSEMBLÉE NATIONALE

5 décembre 2025

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2026 - (N° 2141)

(Seconde délibération)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

N° 14

AMENDEMENTprésenté par
le Gouvernement**ARTICLE 17**

Remplacer cet article dans la rédaction suivante :

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi décrivant, pour les quatre années à venir (2026 à 2029), les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Annexe

RAPPORT DÉCRIVANT LES PRÉVISIONS DE RECETTES ET LES OBJECTIFS DE DÉPENSES PAR BRANCHE DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE AINSI QUE L'OBJECTIF NATIONAL DE DÉPENSES D'ASSURANCE-MALADIE POUR LES ANNÉES 2026 À 2029

Le solde des régimes obligatoires de base de sécurité sociale a connu une dégradation sans précédent en 2020 et a atteint le niveau de -39,7 milliards d'euros sous l'effet des dépenses occasionnées par la crise sanitaire et de la récession qui l'a suivie. Il s'est redressé en 2021 à -24,3 milliards d'euros en raison de la reprise progressive de l'activité. L'amélioration s'est poursuivie en 2022, le solde atteignant alors -19,7 milliards d'euros, à la faveur d'un recul important des dépenses

liées à la covid-19 mais dans un contexte marqué par le début d'une forte reprise de l'inflation, puis de nouveau en 2023, année au titre de laquelle le déficit s'est réduit à 10,8 milliards d'euros, avec notamment l'extinction des dépenses liées à la crise sanitaire. Le déficit s'est ensuite de nouveau accru en 2024 (15,3 milliards d'euros) en raison des effets asymétriques de l'inflation : les prestations légales ont ainsi été revalorisées en lien avec l'inflation encore élevée de l'année précédente (4,8 % en 2023 au sens de l'indice des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle), les dépenses nettes relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ayant pour leur part progressé de 3,5 %, tandis que les recettes répondaient de manière contemporaine à l'inflation, qui a reflué à 1,8 % en 2024.

Le déficit s'accroîtra de nouveau en 2025 (23,0 milliards d'euros selon les prévisions actualisées figurant dans la présente loi), en raison de la poursuite de la diminution de l'inflation, qui pourrait s'établir à 1,0 % en 2025, contribuant au ralentissement de la masse salariale du secteur privé (+1,8 %), déterminant macroéconomique majeur de l'évolution des recettes, tandis que les dépenses devraient être encore tirées vers le haut par les effets de l'inflation passée de 2024 *via* les revalorisations légales des prestations sociales, principalement en ce qui concerne les pensions de retraite (+2,2 %), et des dépenses relevant du champ de l'ONDAM dynamiques.

L'ONDAM pour 2026 est augmenté de 2,4 milliards d'euros par rapport à l'objectif du PLFSS initial, se traduisant par une évolution de 2,5 % par rapport à 2025.

Le déficit s'établirait à 15,9 milliards d'euros en 2026, en tenant compte d'une part de l'effet du transfert à l'État de la charge de la compensation de 2,6 milliards d'euros d'exonérations dont le coût reposait jusqu'en 2025 sur la sécurité sociale, et d'autre part du rendement issus de l'évolution récente des dispositifs des allègements généraux qui serait conservé par la sécurité sociale, comme en 2025, pour 2 milliards d'euros, soit le montant brut de la mesure (en 2025, la sécurité sociale avait conservé le rendement net de l'effet retour sur l'impôt sur les sociétés, soit 1,6 Md€).

D'ici 2029, le déficit atteindrait 19,9 milliards d'euros : la progression des dépenses resterait tendanciellement forte malgré la montée en charge des mesures d'économies passées tandis que celle des recettes ne suffirait pas à stabiliser le déficit. La branche maladie concentrerait l'essentiel du déficit à moyen terme, notamment du fait de la progression structurelle de ses dépenses.

I. – La loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 s'inscrit dans un contexte macroéconomique de faible croissance et de faible inflation

L'hypothèse de croissance du produit intérieur brut (PIB) retenue pour 2026 est de 1,0 %, après une évolution de 0,7 % en 2025. À moyen terme, la croissance réelle du PIB atteindrait 1,3 % par an en 2028 et 2029. L'inflation serait faible en 2025 (1,0 % au sens de l'indice des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle) et augmenterait légèrement en 2026 (1,3 %) pour se stabiliser à 1,75 % à compter de 2027. La masse salariale du secteur privé progresserait de 1,8 % en 2025 et de 2,3 % en 2026, puis continuerait d'accélérer pour atteindre 3,2 % en 2029.

Le tableau ci-dessous détaille les principales hypothèses d'évolutions retenues pour l'élaboration des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses décrits dans la présente annexe :

	2024	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)	2029 (p)
PIB en volume	1,1 %	0,7 %	1,0 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %
Masse salariale du secteur privé *	3,3 %	1,8 %	2,3 %	3,0 %	3,1 %	3,2 %
Inflation hors tabac	1,8 %	1,0 %	1,3 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
ONDAM **	3,3 %	3,6 %	2,5 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %

* *Masse salariale du secteur privé hors prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et prime de partage de la valeur ajoutée. En incluant ces éléments de rémunération, la progression de la masse salariale s'est élevée à 2,8 % en 2024. En 2025, la prime de partage de la valeur ajoutée se stabilisera à un niveau proche de son niveau de 2024, malgré son assujettissement à certains prélèvements sociaux, si bien qu'il n'y a pas de déformation attendue à ce titre.*

** *Évolution de l'ONDAM, y compris dépenses de crise sanitaire. Sans prise en compte de ces dépenses, l'évolution de l'ONDAM est de 3,5 % en 2024.*

II. – Prévisions des recettes, dépenses et soldes des régimes de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Recettes, dépenses et soldes de l'ensemble des régimes obligatoires de base

(En milliards d'euros)

	2024	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)	2029 (p)
Maladie						
Recettes	239,2	245,1	257,5	264,0	270,7	277,8
Dépenses	253,0	262,3	269,8	277,5	285,5	293,7
Solde	-13,8	-17,2	-12,3	-13,5	-14,8	-16,0
Accidents du travail et maladies professionnelles						
Recettes	16,9	16,9	17,1	17,6	18,1	18,6
Dépenses	16,3	17,5	18,0	19,0	19,3	19,6
Solde	0,7	-0,5	-1,0	-1,4	-1,3	-0,9
Famille						
Recettes	58,9	60,2	60,1	61,8	62,9	64,0
Dépenses	57,8	59,3	59,6	60,6	61,6	62,8
Solde	1,1	0,8	0,5	1,2	1,3	1,2

Vieillesse						
Recettes	288,2	297,0	305,2	312,9	321,7	329,1
Dépenses	293,8	303,4	308,0	315,5	324,3	333,4
Solde	-5,6	-6,3	-2,8	-2,6	-2,6	-4,3
Autonomie						
Recettes	41,2	41,7	43,2	45,0	46,9	48,8
Dépenses	39,9	42,0	43,5	45,2	46,9	48,7
Solde	1,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,1
Régimes obligatoires de base de sécurité sociale consolidés						
Recettes	626,4	642,3	664,1	681,5	700,2	717,6
Dépenses	642,8	665,8	680,0	698,0	717,6	737,6
Solde	-16,4	-23,5	-15,9	-16,6	-17,4	-19,9

Recettes, dépenses et soldes du Fonds de solidarité vieillesse

(En milliards d'euros)

	2024	2025	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)	2029 (p)
Recettes	21,6	22,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dépenses	20,5	21,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde	1,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Recettes, dépenses et soldes des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse

(En milliards d'euros)

	2024	2025	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)	2029 (p)
Recettes	627,8	643,1	664,1	681,5	700,2	717,6
Dépenses	643,1	666,1	680,0	698,0	717,6	737,6
Solde	-15,3	-23,0	-15,9	-16,6	-17,4	-19,9

III. – D'ici 2029, des efforts supplémentaires conséquents seront à mettre en œuvre pour revenir à l'équilibre

Les comptes de la sécurité sociale devront être ramenés à l'équilibre d'ici 2029 afin de garantir sa pérennité. Il conviendra également de prévoir le remboursement de la dette supplémentaire constituée dans l'intervalle, à un horizon suffisamment rapproché pour ne pas peser sur les

générations suivantes.

Le retour à l'équilibre des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale à cet horizon requiert un effort supplémentaire de 19,9 milliards d'euros sur trois ans, soit environ 7 milliards d'euros par an, par rapport à la trajectoire résultant de la présente loi et décrite ci-dessus.

En tenant compte des économies nécessaires pour respecter la trajectoire de l'ONDAM prévue par le présent rapport, les économies nécessaires sont de l'ordre de 33 milliards d'euros à horizon 2029.

Le thermalisme propose une prise en charge pluridisciplinaire s'inscrivant dans une logique de prévention et de bien-être.

IV. – Écarts à la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

Les écarts entre les prévisions de dépenses des régimes de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement pour les années 2023 à 2027 figurant dans la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 et celles décrites dans la présente annexe sont retracés dans le tableau suivant :

Révisions des dépenses, régimes de base de sécurité sociale + FSV

(En milliards d'euros)

	2023	2024	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
Dépenses prévues dans la LPFP 2023-2027 * (1)	610,9	641,8	665,2	685,8	705,4
Dépenses prévues dans le présent rapport (2)	610,8	643,1	666,1	680,0	698,0
Écarts (2)-(1)	-0,1	1,3	0,9	-5,8	-7,4

* Au sens du I de l'article 18 de la LPFP. Le IV du même article 18 prévoyait par ailleurs que des économies issues du dispositif de revue de dépenses, réparties entre les dépenses des administrations de sécurité sociale, représentent 6 milliards d'euros par an pour les années 2025 à 2027 venant, pour la part relevant des régimes de base de sécurité sociale, en minoration de la trajectoire de dépenses. Ces 6 milliards d'euros n'ont toutefois pas fait l'objet d'une ventilation précise entre régimes de base de sécurité sociale et autres sous-secteurs du champ des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale.

En 2025, l'essentiel de l'écart reflète le relèvement projeté des dépenses relevant de l'ONDAM (qui évoluerait de 3,6 % contre 2,9 % prévu par la LPFP avant ventilation des 6 milliards d'euros d'économies attendues du fait des revues de dépenses), qui s'élèvent à 3,4 milliards d'euros

au-dessus du niveau prévu par la LPFP (hors recettes atténuatives, non prises en compte dans ces chiffrages).

Pour 2026, l'effet en base de cette hausse des dépenses serait atténué par un taux d'évolution de l'ONDAM pour 2026 fixé à +2,0 %, auquel s'ajoutera un effet de périmètre de +0,3 milliard d'euros (au titre principalement de l'expérimentation de la réforme du financement des EHPAD qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025). En revanche, le ralentissement de l'inflation observé en 2024 (+1,8 % observé en 2024 contre +2,5 % prévu en LPFP) se poursuivrait les années suivantes (+1,0 % et +1,3 % en 2025 et 2026 contre +2,0 % et +1,8 % respectivement dans la LPFP), soit en cumul une révision de 2,1 % de l'inflation sur la période 2024-2026, réduisant, *via* une revalorisation légale moindre des prestations, le niveau des dépenses de près de 8 milliards d'euros en 2027 par rapport à la LPFP. Les révisions des prestations « en volume » expliquent le reste des écarts.

En cumul, les écarts entre les prévisions de dépenses des régimes de base de sécurité sociale de la LPFP, avant ventilation des 6 milliards d'euros d'économies devant être réalisées du fait du dispositif de revues de dépenses, et celles décrites dans la présente annexe s'élèvent à 2,1 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en 2025. Toutefois, cette tendance s'inverserait dès 2026, avec un écart cumulé de -3,7 milliards d'euros sur cette année et de -11,1 milliards d'euros en 2027. En ventilant les 6 milliards d'euros d'économies attendues dans le champ des régimes de base de sécurité sociale au prorata de la part de chaque sous-secteur, l'écart serait de l'ordre de 11 milliards d'euros en 2026 et de 17 milliards d'euros en 2027.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à modifier le rapport figurant en annexe à la présente loi, afin d'actualiser les prévisions de recettes, les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour les années 2026 à 2029.

Ces modifications permettent de tenir compte des mesures adoptées au cours de la discussion parlementaire au Sénat sur l'ensemble du texte en première lecture et à l'Assemblée nationale sur la partie relative aux recettes en nouvelle lecture, et des annonces du Gouvernement sur les dépenses d'assurance maladie et la compensation des allègements généraux.