

N° 2869

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2026.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI
d'*approbation* des *comptes* de la *sécurité sociale* de l'année 2025 (n° 2843),

PAR M. NICOLAS TRYZNA,

Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 2843.

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	5
I. L'ARTICLE LIMINAIRE	8
A. UNE INFORMATION PORTANT SUR UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI DE LA PROTECTION SOCIALE.....	8
B. UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES COMPTES SOCIAUX EN 2025	9
1. Un solde des administrations de sécurité sociale en net déficit en 2025	9
a. Une forte dégradation du solde des administrations de sécurité sociale en 2025	9
b. Des organismes hors ROBSS dont les excédents atténuent le déficit des comptes sociaux mais dont les trajectoires financières demeurent fragiles	11
2. Une amélioration du solde des ASSO en 2026 dans un contexte de fortes incertitudes sur les finances publiques.....	15
3. Une activité économique résiliente en 2025 mais des perspectives macroéconomiques fragilisées pour l'année 2026	16
II. L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL ET LES RECETTES	18
A. UNE DÉGRADATION DU SOLDE DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE, QUI ATTEINT SON NIVEAU LE PLUS ÉLEVÉ DEPUIS 2012, HORS PÉRIODE DE CRISE	19
1. Un déficit élevé concentré sur les branches maladie et vieillesse.....	19
2. Un déficit de la sécurité sociale sans perspective de résorption spontanée.....	23
B. UNE DETTE SOCIALE EN FORTE AUGMENTATION SOUS L'EFFET DES DÉFICITS ACCUMULÉS	25
1. Une dégradation préoccupante de la trésorerie et des conditions de financement de l'ACOSS	26
2. Une trajectoire d'amortissement de la dette sociale fragilisée par la persistance des déficits sociaux.....	27
a. Un rythme d'amortissement de la dette sociale conforme aux objectifs fixés par les LFSS.....	27
b. Une trajectoire d'extinction de la dette sociale de plus en plus dépendante de nouvelles reprises de dette	28

C. LE BILAN DES RÉGIMES ET DE LEURS SATELLITES : UNE SITUATION FINANCIÈRE ET PATRIMONIALE TOUJOURS DÉGRADÉE MALGRÉ DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES	31
1. Une situation patrimoniale toujours marquée par l'alourdissement de la dette sociale.....	31
2. Une amélioration des opinions de certification qui ne doit pas masquer la persistance de fragilités importantes	33
D. DES RESSOURCES DYNAMIQUES, PRINCIPALEMENT ASSISES SUR LE FACTEUR TRAVAIL.....	36
1. Un financement de la sécurité sociale encore largement assis sur les revenus d'activité	36
2. La compensation des allègements sociaux par l'État.....	38
a. Un principe de neutralité des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, qui peut faire l'objet de dérogations	38
b. La compensation quasi-intégrale des pertes de recettes supportées par la sécurité sociale, en dépit du coût croissant des allègements généraux	40
3. Les transferts	43
III. LES DÉPENSES	44
A. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE MALADIE ET DE L'ONDAM.....	46
1. Les dépenses de la branche maladie	46
2. Les dépenses relevant de l'ONDAM	47
B. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AT-MP	49
C. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE.....	50
D. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE	51
E. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AUTONOMIE	52
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

INTRODUCTION

Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) de l'année 2025 est le **quatrième texte de cette nature soumis au Parlement**.

● La LACSS est une catégorie récente de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), créée par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) afin de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécution des comptes sociaux et d'offrir, selon les termes du rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'époque, M. Thomas Mesnier, un « *point d'aboutissement plus solennel* » aux travaux de contrôle de l'application de la LFSS portant sur l'exercice précédent ⁽¹⁾.

En effet, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 ⁽²⁾, le I de l'ancien article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale disposait que la LFSS de l'année était divisée en quatre parties, la première « *comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos* ». Cette partie était examinée rapidement à l'automne, sans que les membres du Parlement aient le temps de prendre connaissance des nombreuses et riches annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) dans des conditions satisfaisantes.

Aux termes du nouvel article L.O. 111-3-13 du code de la sécurité sociale, la LACSS :

– « *comprend un **article liminaire*** » retraçant les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO), sous-secteur des administrations publiques (APU) qui dépasse le périmètre des LFSS ;

– « *approuve* » une **série de tableaux sur l'équilibre** de chaque branche des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), des organismes concourant à leur financement et des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ainsi que les montants affectés aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des ROBSS ou de l'amortissement de leur dette ;

(1) *Rapports n° 4378 et 4379 de M. Thomas Mesnier, rapporteur général, enregistrés à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2021, XV^e législature.*

(2) *Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

– « *approuve* », via un renvoi au 2° de l'article L.O. 111-4-4 dudit code, le « *rapport décrivant les mesures que le Gouvernement a prises ou compte prendre pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion* » de la clôture de l'exercice et « *retraçant la situation patrimoniale* » des ROBSS et de leurs satellites.

Outre ce dernier rapport annexé, sept catégories d'annexes visées au même article L.O. 111-4-4 sont jointes au PLACSS, dont les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) relatifs à chaque branche, qui en constituent l'annexe 1, la présentation des « *mesures de réduction ou d'exonération [...] et de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions [sociales]* » (annexe 2) et l'analyse de la mise en œuvre des dispositions de la LFSS du dernier exercice clos (annexe 5).

L'information du Parlement est, par ailleurs, complétée par les avis formulés par la Cour des comptes sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau de situation patrimoniale du dernier exercice clos ⁽¹⁾, lesquels sont compris dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) ⁽²⁾. Ces documents ont été rendus publics le 27 mai 2026.

● Les **délais** fixés respectivement pour le dépôt du PLACSS sur le bureau de l'Assemblée nationale – avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exercice clos ⁽³⁾ – et pour l'établissement du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) – dont la première réunion annuelle doit se tenir entre le 15 avril et le 15 juin ⁽⁴⁾ – sont formellement respectés. En effet, le PLACSS de l'année 2025 a été déposé le 27 mai 2026 par le Gouvernement, tandis que la commission des comptes de la sécurité sociale s'est réunie le 28 mai 2026, son rapport ayant été publié le même jour.

Le rapporteur pour avis observe toutefois que la quasi-concomitance de ces deux échéances limite la capacité des travaux de la CCSS à éclairer pleinement l'élaboration et l'examen du projet de loi d'approbation des comptes sociaux. Il invite ainsi à ce que la réunion de la commission des comptes intervienne plus en amont du dépôt du PLACSS afin de permettre au Parlement comme au Gouvernement de mieux tirer parti de ses analyses.

(1) La production de ces avis par la Cour des comptes est prévue par le 2° de l'article L.O. 111-4-6 du code de la sécurité sociale et par l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières.

(2) L'établissement du RALFSS par la Cour des comptes est prévu par le 3° de l'article L.O. 111-4-6 du code de la sécurité sociale et par l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières.

(3) Second alinéa de l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale.

(4) Deuxième alinéa de l'article D. 114-3 du code de la sécurité sociale.

Plus largement, le rapporteur pour avis souhaite souligner que le manque de lisibilité des comptes de la sécurité sociale constitue aujourd'hui **un frein à l'exercice d'un contrôle parlementaire pleinement éclairé**. La multiplicité des organismes, des flux financiers et des mécanismes de compensation, ainsi que l'éclatement du financement de certaines prestations sociales entre plusieurs administrations publiques, rendent particulièrement difficile l'appréhension d'ensemble de la trajectoire réelle des finances sociales.

- Depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 ⁽¹⁾, la commission des finances s'est saisie pour avis de tous les projets de loi de financement de la sécurité sociale et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Il était donc naturel qu'elle examine le PLACSS de l'année 2022 – l'adoptant, au contraire de l'Assemblée nationale – puis le PLACSS de l'année 2023, examiné à deux reprises en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024. Dans ce contexte inédit, elle avait par deux fois émis un avis défavorable à l'adoption du PLACSS de l'année 2023 ⁽²⁾, à l'instar de la commission des affaires sociales ⁽³⁾, saisie au fond. L'Assemblée nationale, le 15 octobre 2024, puis le Sénat, le 22 octobre de la même année, ont successivement rejeté ce texte.

S'agissant du PLACSS de l'année 2024, la commission des finances a de nouveau émis un avis défavorable à son adoption lors de sa réunion du 4 juin 2025, tandis que la commission des affaires sociales a rejeté le texte. Celui-ci a ensuite été rejeté par l'Assemblée nationale le 10 juin 2025 puis par le Sénat le 23 juin 2025.

Réunie le 3 juin 2026, la commission des finances a adopté les amendements de suppression des quatre articles du PLACSS de l'année 2025, rejetant ainsi **l'ensemble de celui-ci**.

- Le rejet du PLACSS demeure sans incidence directe sur la gestion opérationnelle des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial dont le projet de loi prévoit l'approbation ne constituent pas, à proprement parler, les comptes des organismes de sécurité sociale, lesquels sont établis par les directeurs comptables et financiers, arrêtés par les directeurs puis approuvés par les instances délibératives compétentes avant le dépôt du texte au Parlement.

Il n'en reste pas moins que la **dégradation continue des comptes sociaux**, que le PLACSS de l'année 2025 n'a ni pour objet ni pour effet de corriger, fait peser des **risques croissants sur la soutenabilité de notre système de protection sociale**.

(1) Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Respectivement le 5 juin 2024 et le 9 octobre 2024.

(3) Respectivement le 5 juin 2024 et le 25 septembre 2024.

Seront successivement abordés dans le présent rapport pour avis l'article liminaire (I) du PLACSS de l'année 2025, puis le solde et les ressources des ROBSS (II) et enfin les dépenses constatées pour cet exercice (III).

*

* *

Nota bene : dans les tableaux et graphiques du présent rapport pour avis, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

I. L'ARTICLE LIMINAIRE

L'article liminaire porte sur les administrations de sécurité sociale (ASSO), soit un champ élargi par rapport aux régimes et organismes relevant de la loi de financement de la sécurité sociale (A).

Il fait apparaître une nouvelle dégradation du solde des ASSO en 2025, dans un contexte marqué par le ralentissement des recettes sociales et par des perspectives macroéconomiques particulièrement incertaines pour l'année 2026 (B).

A. UNE INFORMATION PORTANT SUR UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI DE LA PROTECTION SOCIALE

- En application du 1^o de l'article L.O. 111-3-13 du code de la sécurité sociale, l'**article liminaire** constitue une disposition obligatoire de la LACSS. Il présente un tableau de synthèse retraçant les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'agissant du dernier exercice clos, contribuant à l'information du Parlement sur un périmètre élargi de la protection sociale. Le cadre organique antérieur à la réforme du 14 mars 2022 ne prévoyait pas la présence d'une telle disposition dans la première partie de la LFSS de l'année, qui constituait alors l'équivalent de la LACSS.

- Il convient de distinguer l'agrégat européen des ASSO, qui excède le périmètre des lois de financement, de celui des régimes obligatoires de base (ROBSS), chargés de couvrir les assurés contre divers risques sociaux, et leurs satellites. Ce dernier est l'objet principal du présent rapport pour avis.

Les ASSO sont l'un des sous-secteurs d'administration publique du système européen des comptes nationaux (SEC 2010) établi par la direction générale des statistiques de la Commission européenne (EUROSTAT), les deux autres catégories d'administrations définies par la nomenclature européenne étant les administrations publiques centrales (APUC) et les administrations publiques locales (APUL). Aux termes du paragraphe 20.67 du SEC 2010, relèvent du sous-secteur des ASSO

« toutes les unités de sécurité sociale, indépendamment du niveau administratif qui gère ou administre les régimes » ainsi que « les hôpitaux publics [qui] fournissent un service non marchand à la communauté dans son ensemble [...] s'ils sont contrôlés par des régimes de sécurité sociale ».

L'exposé des motifs du PLACSS de l'année 2025 précise que, dans le cas de la France, les ASSO regroupent « l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaire obligatoires », comme l'AGIRC-ARRCO pour les salariés du secteur privé et l'IRCANTEC pour une large partie des agents publics non titulaires, « l'assurance chômage » (UNÉDIC), « les hôpitaux », « la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds réserve pour les retraites (FRR) ».

B. UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES COMPTES SOCIAUX EN 2025

Le solde des administrations de sécurité sociale connaît une nouvelle dégradation en 2025, malgré les excédents dégagés par certains organismes situés hors du champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (1).

En 2026, le solde des ASSO reviendrait toutefois à l'équilibre, dans un contexte marqué par des transferts supplémentaires au profit de la sécurité sociale et par un ralentissement de la progression des dépenses (2).

Cette trajectoire demeure, en outre, particulièrement sensible à un environnement macroéconomique marqué par une forte incertitude géopolitique et énergétique (3).

1. Un solde des administrations de sécurité sociale en net déficit en 2025

Le solde des ASSO s'établit à – 6,7 milliards d'euros en 2025, en fort recul après un excédent de 1,3 milliard d'euros lors de l'exercice précédent (a). Cette dégradation demeure toutefois partiellement compensée, comme en 2024, par les résultats excédentaires des organismes ne relevant pas du champ des ROBSS et du FSV (b).

a. Une forte dégradation du solde des administrations de sécurité sociale en 2025

Les données de la présente sous-partie sont exprimées au sens de la comptabilité nationale, laquelle est calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) suivant les conventions statistiques régies par système européen des comptes nationaux (SEC 2010).

• Pour rappel, le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2025 fait état d'un déficit public de 5,1 % du produit intérieur brut (PIB), soit un besoin de financement de 152,5 milliards d'euros selon le compte de l'année 2025 publié par l'INSEE le 29 mai dernier ⁽¹⁾. Ce résultat marque un redressement par rapport à 2024, année au cours de laquelle le déficit public s'était établi à 5,8 % du PIB, soit 169,1 milliards d'euros.

Le rapport d'avancement annuel (RAA) du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour les années 2025 à 2029, présenté par le Gouvernement le 22 avril 2026, concomitamment au dépôt du PLRG, fait apparaître que :

– les administrations publiques centrales (APUC) contribuent très majoritairement au déficit public, à hauteur de – 4,3 % du PIB, ce résultat étant essentiellement imputable à l'État ;

– les administrations publiques locales (APUL) présentent, pour leur part, un déficit plus modéré, de – 0,5 % du PIB ;

– enfin, les ASSO enregistrent un déficit de – 0,2 % du PIB, alors qu'elles étaient à l'équilibre en 2024.

PRÉVISIONS INITIALES ET ACTUALISÉES POUR L'ANNÉE 2025

(en points de produit intérieur brut)

	LFI et LFSS pour 2025	LPFP (pour 2025)	LF et LFSS pour 2026	PLRG et PLACSS pour 2025
Solde structurel	– 4,8	– 3,3	– 5,1	– 4,9
Solde conjoncturel	– 0,6	– 0,4	– 0,2	– 0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires	– 0,1	– 0,1	0,0	– 0,1
Solde effectif	– 5,4	– 3,7	– 5,04	– 5,1
Dette au sens de Maastricht	115,5	109,6	115,9	113,0
Prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôt)	43,5	44,4	43,6	42,8
Dépense publique (hors crédits d'impôt)	56,8	55	56,8	56,4
Solde des APUC	– 4,7	– 4,3	– 4,6	– 4,3
Solde des APUL	– 0,6	– 0,2	– 0,5	– 0,5
Solde des ASSO	– 0,1	0,7	– 0,3	– 0,2

Source : LPFP pour 2023 à 2027 ; article liminaire des lois de finances pour 2025 et 2025 et des PLRG et PLACSS de l'année 2025.

• Selon le RAA, le solde des ASSO au titre de l'année 2025 est déficitaire de 6,7 milliards d'euros, soit environ – 0,2 % du PIB. Ce résultat, légèrement meilleur que la prévision rectifiée retenue en LFSS pour 2026 (– 0,3 % du PIB), demeure toutefois inférieur à l'estimation initiale de la LFSS pour 2025 (– 0,1 % du PIB). Il traduit une nette dégradation par rapport à l'excédent de 11,5 milliards d'euros enregistré en 2023, soit 0,4 % du PIB, ainsi qu'au léger excédent de 1,3 milliard d'euros constaté en 2024, correspondant à un solde proche de l'équilibre.

(1) INSEE, Le compte des administrations publiques en 2025, INSEE Première, n° 2106, mars 2026.

La dégradation du solde des ASSO s'explique, d'après les données contenues dans le RAA, principalement par un ralentissement des recettes, dont la progression (+ 2,4 %) demeure inférieure à celle des dépenses (+ 3,4 %).

Les recettes des ASSO s'établissent à 796,8 milliards d'euros en 2025. Le rendement des cotisations sociales a ralenti (+ 3,8 %, après + 4,5 % en 2024), tout en demeurant supérieur à la progression de la masse salariale du secteur privé (+ 1,8 %), sous l'effet des mesures adoptées en LFSS pour 2024 et 2025 afin de réduire le coût des allègements généraux de cotisations sociales. Le produit des prélèvements sociaux sur le revenu et le patrimoine, principalement constitué de la CSG, a également ralenti (+ 2,2 %, après + 6,2 % en 2024), en raison du ralentissement de la masse salariale du secteur privé et de la moindre revalorisation des pensions de retraite. Enfin, la progression des impôts et taxes affectés aux ASSO, notamment de TVA et de droits sur les tabacs, a elle aussi ralenti (+ 1,4 %, après + 2,6 % en 2024).

Les dépenses des ASSO s'élèvent à 803,5 milliards d'euros en 2025. Elles demeurent portées par le dynamisme des prestations sociales, malgré un ralentissement de leur progression (+ 3,6 % après + 5,3 % en 2024), sous l'effet de la désinflation et des mesures d'économies adoptées en LFSS pour 2025. Cette évolution résulte notamment de la progression des prestations vieillesse (+ 3,4 %), malgré une revalorisation des pensions nettement plus modérée qu'en 2024 (+ 2,2 % contre + 5,3 %), ainsi que du maintien d'un niveau élevé de dépenses dans le champ de l'assurance maladie.

RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE DES ASSO POUR L'ANNÉE 2025

(en milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Régime général (RG) + FSV	550,5	570,8	- 20,3
ROBSS + FSV	627,8	643,1	- 15,3
UNÉDIC	45,3	45,3	- 0,1
Régimes complémentaires de retraite	108,8	106,9	1,9
CADES	19,3	3,7	15,6
FRR	0,8	2,3	- 1,5
ODASS	131,0	131,8	- 0,8
ASSO – total d'après le RAA	796,8	803,5	- 6,7

Source : rapport d'avancement annuel (RAA) du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029 au titre de l'année 2025 ; article liminaire du PLACSS de l'année 2024 ; comptes nationaux de l'INSEE pour le solde révisé (28 mai 2025).

b. Des organismes hors ROBSS dont les excédents atténuent le déficit des comptes sociaux mais dont les trajectoires financières demeurent fragiles

Le déficit des ASSO est atténué, comme lors de l'exercice précédent, par les résultats des organismes ne relevant pas du champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et du FSV.

Si les régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires (5,1 milliards d'euros d'après l'annexe 4 du projet de loi) et la CADES (16,2 milliards d'euros d'après l'article 2 du projet de loi) sont excédentaires, l'UNÉDIC voit son solde refluer pour se maintenir juste à l'équilibre.

Les résultats de la **CADES (i)** et de l'**UNÉDIC (ii)** au titre de l'année 2025 méritent d'être examinées plus en détail.

- i. L'excédent de la CADES : une convention comptable qui majore artificiellement le solde des ASSO

La prise en compte de l'excédent de la CADES dans le solde des ASSO conduit à atténuer artificiellement l'ampleur du déficit des comptes sociaux. Une fois retraité le résultat de la CADES, le déficit des ASSO atteindrait ainsi – 22,9 milliards d'euros en 2025.

Le 3° de l'article 2 du présent projet de loi approuve un montant de dette sociale amortie par la CADES de 16,2 milliards d'euros en 2025, soit un niveau proche de l'objectif fixé par la LFSS pour 2025 (16,4 milliards d'euros). Le résultat de la CADES provient des ressources qui lui sont affectées, à hauteur de 18,9 milliards d'euros, diminuées des charges d'intérêt liées au financement de la dette sociale, soit 2,7 milliards d'euros.

En comptabilité nationale, seules les charges d'intérêt sont retracées comme des dépenses des ASSO. Les ressources mobilisées pour amortir la dette sociale améliorent donc mécaniquement le solde des administrations de sécurité sociale, alors même qu'elles ne peuvent être utilisées pour financer les dépenses de l'exercice courant. L'amortissement annuel de la dette sociale est ainsi enregistré comme une recette de l'exercice, ce qui conduit à minorer l'ampleur réelle du déficit des comptes sociaux.

- ii. Un solde de l'UNÉDIC maintenu à l'équilibre en 2025 mais fragilisé par la dégradation de la conjoncture et les prélèvements opérés par l'État

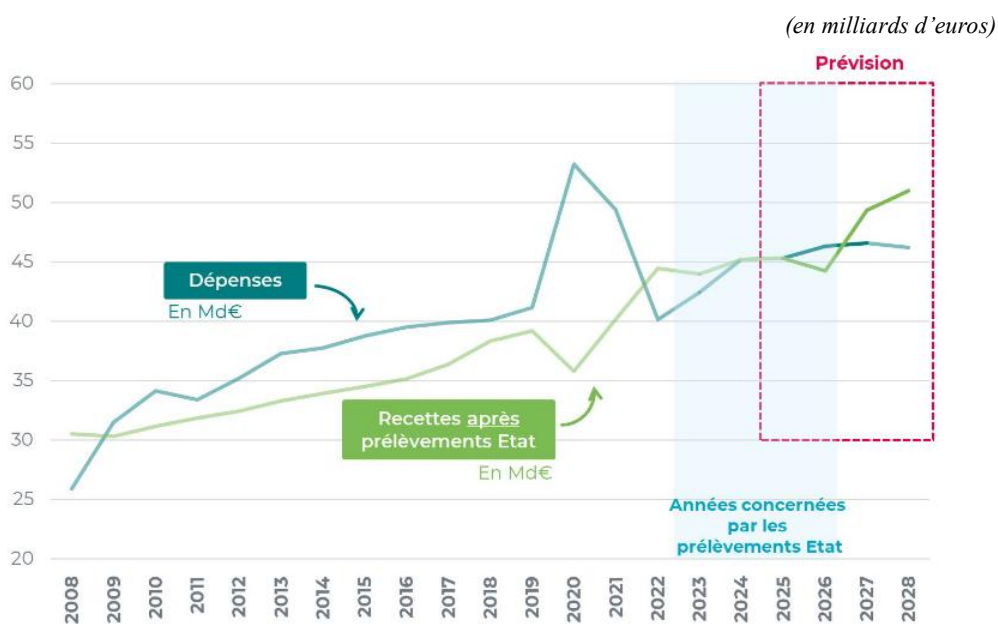
L'assurance chômage demeure à l'équilibre en 2025, comme en 2024, après avoir renoué avec l'excédent en 2022 (4,3 milliards d'euros) puis en 2023 (1,5 milliard d'euros). L'annexe 4 du PLACSS pour 2025 fait ainsi état d'un solde nul, identique à celui constaté l'année précédente.

Cette stabilisation résulte d'une progression parallèle des recettes et des dépenses du régime. Les charges de l'UNÉDIC augmenteraient légèrement, passant de 45,2 milliards d'euros en 2024 à 45,3 milliards d'euros en 2025, sous l'effet du ralentissement du marché du travail et de la hausse du nombre d'allocataires indemnisés. Dans le même temps, les recettes progresseraient dans des proportions comparables, de 45,2 à 45,3 milliards d'euros, tandis que le produit des contributions demeurerait stable à 44,4 milliards d'euros.

La progression des dépenses d'indemnisation continuerait toutefois d'être contenue par les réformes successives de l'assurance chômage engagées depuis 2019, notamment le durcissement des conditions d'ouverture et de rechargement des droits, la modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique ainsi que les évolutions intervenues sur les règles applicables aux seniors et aux demandeurs d'emploi à hauts revenus.

● En 2023, le Gouvernement a décidé de mettre l'UNÉDIC à contribution pour financer les politiques publiques de l'emploi, par le biais d'une minoration de la fraction de TVA affectée au régime d'assurance chômage entre 2023 et 2026. Cette orientation, formalisée dans le document de cadrage adressé aux partenaires sociaux pour la négociation de la convention d'assurance chômage ⁽¹⁾, reposait sur l'idée que l'amélioration de la situation financière de l'UNÉDIC, consécutive aux réformes successives de l'assurance chômage engagées depuis 2019 et au dynamisme du marché du travail, permettait au régime de contribuer « *au financement des politiques visant le plein-emploi* ».

RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE DES ASSO POUR L'ANNÉE 2025



Source : UNÉDIC, Situation financière de l'assurance chômage pour 2025-2027, Prévisions financières, février 2026.

Le mécanisme de mise à contribution de l'UNÉDIC au financement des politiques de l'emploi conduit ainsi à la reprise de l'intégralité de son hypothétique excédent par l'État. La reprise opérée en 2025 au titre de la compensation partielle de la réduction dégressive d'assurance chômage, prévue à l'article 40 de la loi de finances pour 2025 ⁽²⁾, s'élève à 3,35 milliards d'euros. Le montant de cette ponction s'établissait à 2,6 milliards d'euros en 2024 ⁽³⁾, avant 4,1 milliards d'euros en 2026 ⁽⁴⁾.

(1) Document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage, juillet 2023.

(2) Article 131 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) 1° du I de l'article 163 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(4) Article 40 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

Le rapporteur pour avis considère que **le principe d'une contribution de l'UNÉDIC au financement des politiques de l'emploi n'est pas, en lui-même, dépourvu de justification**. Les politiques publiques de soutien à l'emploi, conjuguées aux réformes successives de l'assurance chômage et à une conjoncture économique favorable jusqu'en 2023, ont contribué à l'amélioration des comptes du régime. En outre, l'État continue d'apporter son soutien à l'UNÉDIC, notamment à travers la garantie accordée à ses émissions obligataires, dont le plafond a été relevé à 4 milliards d'euros en 2025 ⁽¹⁾.

● La poursuite de cette ponction appelle toutefois **une vigilance accrue au regard de la dégradation attendue de la situation financière de l'UNÉDIC**, dans un contexte « *de marché du travail encore morose* » ⁽²⁾. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) progresserait ainsi de 7,9 % en 2025 à 8,1 % en 2026. Si les effets des réformes réglementaires intervenues depuis 2021 permettaient de contenir le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés, les dépenses d'indemnisation demeuraient à un niveau élevé, atteignant 38 milliards d'euros en 2026 après 37,2 milliards d'euros en 2025. Les dépenses totales du régime poursuivraient leur progression pour atteindre 46,3 milliards d'euros en 2026 puis à 46,6 milliards d'euros en 2027, tandis que les recettes resteraient affectées par les prélèvements opérés par l'État et par les effets de la réforme de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants sur le rendement de la CSG.

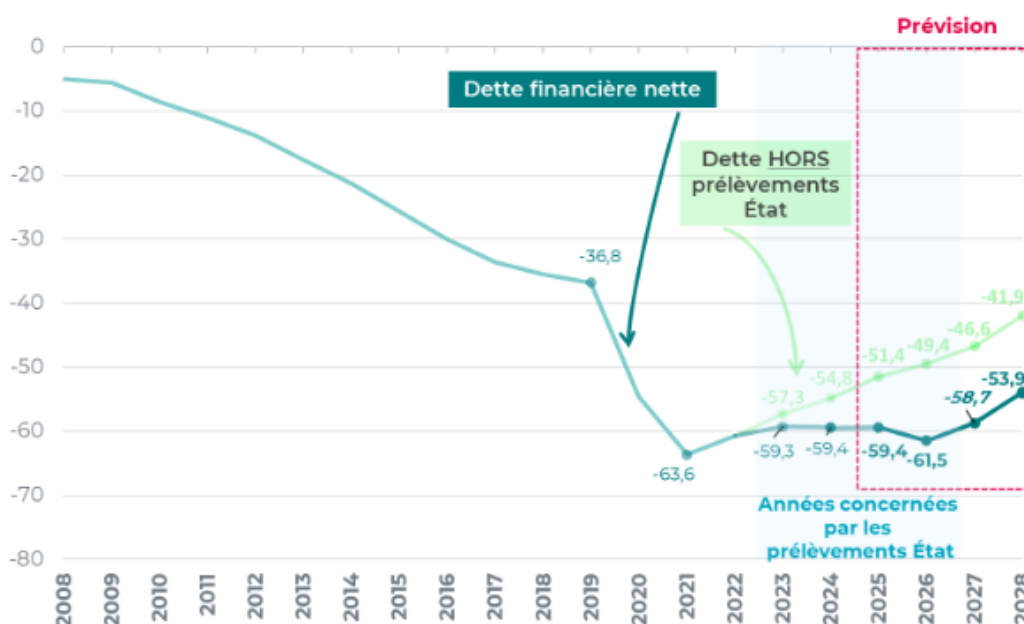
Le solde de l'assurance chômage se dégraderait ainsi sensiblement, avec un déficit attendu de 2,1 milliards d'euros en 2026. Cette évolution pèserait directement sur la trajectoire de désendettement du régime : la dette de l'UNÉDIC atteindrait 61,5 milliards d'euros en 2026, contre 59,4 milliards d'euros en 2025. L'assurance chômage devra, en outre, refinancer à partir de 2026 une partie de la dette contractée pendant la crise sanitaire dans un environnement de taux d'intérêt nettement moins favorable qu'au moment de son émission.

(1) Article 52 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) UNÉDIC, *Situation financière de l'assurance chômage pour 2025-2027, Prévisions financières, février 2026*, p. 7.

ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

(en milliards d'euros)



Source : UNÉDIC, Situation financière de l'assurance chômage pour 2025-2027, Prévisions financières, février 2026.

2. Une amélioration du solde des ASSO en 2026 dans un contexte de fortes incertitudes sur les finances publiques

- Le solde des ASSO s'améliorerait en 2026 pour revenir à l'équilibre, soit 0,0 % du PIB. Les prévisions retenues en LFSS pour 2026 anticipaient encore un excédent 0,1 % du PIB.

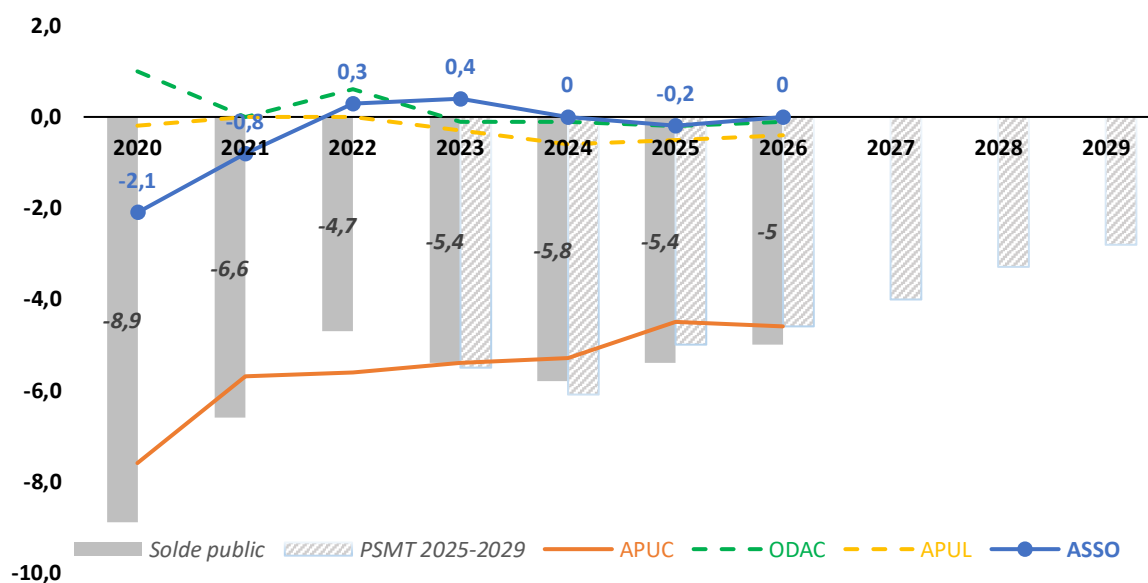
Cette amélioration résulterait d'un ralentissement de la progression des dépenses (+ 2,2 %, après + 3,4 % en 2025), combiné à une accélération des recettes (+ 2,9 %, après + 2,4 % en 2025). Le dynamisme des cotisations sociales et des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale serait soutenu par une légère amélioration de la masse salariale du secteur privé (+ 1,9 %, après + 1,8 % en 2025) ainsi que par les transferts supplémentaires votés en LFSS pour 2026, à hauteur de 4,5 milliards d'euros, qui viendraient corrélativement dégrader le solde de l'État.

On reviendrait à une position plus favorable des ASSO, relativement à celle des APU dans leur ensemble, d'après le rapport d'avancement annuel (RAA).

Ce document, qui se substitue au programme de stabilité (PSTAB), rend compte de la mise en œuvre de la trajectoire des finances publiques définie dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029, élaboré par la France en application de ses engagements européens et approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 21 janvier 2025 ⁽¹⁾. Les données qui y figurent reposent sur les hypothèses les plus récentes retenues par le Gouvernement.

(1) Recommandation C/2024/659 du Conseil de l'Union européenne du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la France

DÉCOMPOSITION DU SOLDE EFFECTIF ET PROJÉTÉ PAR SOUS-SECTEUR (2020-2029)



Source : Commission des finances à partir du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029 et du rapport d'avancement annuel du PSMT 2025-2029 au titre de l'année 2026.

● Il est regrettable que le rapport d'avancement annuel ne comporte que peu d'informations à moyen terme, se bornant principalement à examiner la situation des finances publiques au titre du dernier exercice clos (2025) et de l'exercice en cours (2026).

Saisi en application du VIII de l'article 61 de la LOLF ⁽¹⁾, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) note dans son avis du 22 avril 2026 sur le rapport d'avancement annuel que le « la trajectoire des finances publiques au-delà de 2026 n'est pas présentée ». Par comparaison, le dernier programme de stabilité portait sur la période 2024-2027 et présentait la décomposition du solde public par sous-secteurs des administrations publiques pour chacun des exercices concernés.

3. Une activité économique résiliente en 2025 mais des perspectives macroéconomiques fragilisées pour l'année 2026

Les principales hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux exercices 2025 et 2026 ont été actualisées à l'occasion de la présentation du rapport d'avancement annuel.

● L'activité économique a fait preuve de résilience en 2025 malgré un contexte national et international marqué par l'incertitude. La croissance du PIB en volume s'est établie à 0,9 %, en ligne avec la prévision actualisée de janvier 2025 sous-jacente à la loi de finances pour 2025 et supérieure à celle retenue dans le PLF pour 2026 (0,7 %), en raison d'une fin d'année 2025 plus dynamique qu'anticipé.

(1) Article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La prévision de croissance pour l'année 2026 est déjà légèrement revue à la baisse. Initialement établie à 1 % à l'automne 2025 lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2026, elle est ramenée à 0,9 % dans le rapport d'avancement annuel. Avant le déclenchement du conflit au Moyen-Orient, les perspectives d'activité apparaissaient pourtant plus favorables qu'à l'automne, en raison d'une activité domestique plus dynamique qu'anticipé à la fin de l'année 2025 et d'un environnement international plus résilient aux hausses de droits de douane qu'attendu. Le rapport d'avancement annuel relève ainsi qu'à l'issue du quatrième trimestre 2025, l'acquis de croissance pour 2026 s'élevait à + 0,5 %.

Dans son RALFSS pour 2026, la Cour des comptes souligne que les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement demeurent entourées d'importantes incertitudes dans un contexte marqué par le conflit au Moyen-Orient et par la forte volatilité des prix de l'énergie. La Cour relève que le Gouvernement a retenu, dans son rapport d'avancement annuel, un scénario reposant sur une décre rapide des prix des hydrocarbures à compter du second semestre 2026, « *scénario que les dernières données macro-économiques fragilisent* » ⁽¹⁾.

Par ailleurs, **l'inflation** augmenterait nettement en 2026 pour atteindre 1,9 % en moyenne annuelle, après 0,9 % en 2025. Le rapport d'avancement annuel attribue cette accélération à la hausse des prix des hydrocarbures consécutive au conflit au Moyen-Orient. Celle-ci se répercuterait rapidement sur les prix des carburants et du gaz, avant de diffuser plus progressivement aux autres composantes de l'inflation via la hausse des coûts de production, affectant notamment les transports aériens puis les produits manufacturés et l'alimentation.

Enfin, **la masse salariale** dans les branches marchandes non agricoles accélérerait légèrement en 2026 pour atteindre 1,9 %, après 1,6 % en 2025. Cette progression résulterait d'une hausse plus soutenue du salaire moyen par tête (+ 2,2 % après + 1,8 %), portée notamment par la transmission partielle du regain d'inflation aux salaires et par la revalorisation automatique du SMIC en cours d'année. Le rapport d'avancement annuel souligne toutefois que l'emploi salarié marchand non agricole continuerait de reculer en 2026 (– 0,3 %), dans un contexte marqué par le ralentissement de l'activité, le recul des entrées en apprentissage et le redressement de la productivité.

● Dans son avis du 22 avril dernier, le HCFP a relevé que :

– la prévision de croissance du PIB, établie à 0,9 %, est « *cohérente* », tout en relevant qu'elle demeure exposée à des aléas particulièrement importants liés à l'évolution du conflit au Moyen-Orient et des prix de l'énergie ;

– la prévision d'inflation, estimée à 1,9 % est « *plausible* », compte tenu des hypothèses retenues sur les prix des hydrocarbures ;

(1) Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2026*, p. 54.

– la prévision de masse salariale dans les branches marchandes non agricoles apparaît également « *plausible* », bien qu'elle demeure située dans « *la fourchette haute des prévisions disponibles* ».

Le HCFP souligne toutefois que ces prévisions demeurent entourées d'aléas particulièrement importants dans un contexte marqué par la forte incertitude géopolitique et par la volatilité persistante des prix de l'énergie.

II. L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL ET LES RECETTES

Pour l'exercice clos, l'article 1^{er} du PLACSS approuve le résultat des cinq branches des ROBSS et de leur principal satellite **(A)**.

L'article 2 du PLACSS approuve, en son 1^o, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) examiné dans le III du présent rapport pour avis, puis, en son 2^o, les recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites (FRR), lesquelles sont nulles, et enfin, en son 3^o, les passifs que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) apure **(B)**.

L'article 3 du PLACSS approuve le rapport annexé sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale, laquelle a été certifiée en partie par la Cour des comptes **(C)**.

Enfin, l'annexe 2 du PLACSS, jointe au PLFSS de l'année jusqu'en 2022, analyse les recettes des régimes et la compensation de certains allègements sociaux **(D)**.

A. UNE DÉGRADATION DU SOLDE DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE, QUI ATTEINT SON NIVEAU LE PLUS ÉLEVÉ DEPUIS 2012, HORS PÉRIODE DE CRISE

1. Un déficit élevé concentré sur les branches maladie et vieillesse

Le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV s'est aggravé de 6,3 milliards d'euros par rapport à 2024, pour atteindre 21,6 milliards d'euros en 2025. Il a ainsi doublé en deux ans, après s'être établi à 10,8 milliards d'euros en 2023. Comme le relève la Cour des comptes dans son RALFSS de mai 2026, ce niveau constitue, hors années exceptionnelles liées à la crise sanitaire, **le déficit le plus élevé enregistré depuis 2012**.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT AGRÉGÉ DES ROBSS ET DU FSV (2009-2025)

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes d'après les comptes 2022 à 2025 des régimes de sécurité sociale et les tableaux d'équilibre approuvés par les lois de financement pour les années antérieures

● La Cour des comptes relève que, au-delà des facteurs conjoncturels ayant pesé sur les recettes sociales —notamment le ralentissement de la masse salariale et l'atonie de la consommation des ménages —, **la dégradation des comptes sociaux apparaît d'autant plus préoccupante qu'elle s'explique également par des facteurs plus structurels.**

Les mesures destinées à freiner durablement la progression des dépenses ont été insuffisantes, l'essentiel de l'effort engagé en LFSS pour 2025 ayant porté sur les recettes. Dans le champ de l'ONDAM, la Cour observe ainsi que les économies prévues (4,3 milliards d'euros) demeureraient inférieures au montant des dépenses nouvelles (5,2 milliards d'euros).

SOLDE DES BRANCHES DU ROBSS ET DU FSV POUR 2024 ET 2025

(en milliards d'euros)

	PLACSS pour 2025 Approbation 2025	LFSS pour 2025 Prévision 2025	Écart à la prévision	PLACSS pour 2024 Approbation2024	Écart 2025/2024
Maladie	- 15,9	- 15,4	- 0,5	- 13,8	- 2,1
Accidents du travail et maladies professionnelles	- 0,2	0,2	- 0,4	0,7	- 0,9
Vieillesse	- 7,1	- 7,5	0,4	- 5,6	- 1,5
Famille	1,2	0,4	0,8	1,1	0,1
Autonomie	0,1	- 0,7	0,8	1,3	- 1,2
Régimes obligatoires de base	- 22	- 23	1	- 16,4	- 5,6
Fonds de solidarité vieillesse	0,4	0,9	- 0,5	1,1	- 0,7
ROBSS + FSV	- 21,6	- 22,1	- 0,5	- 15,3	- 6,3

Source : article 37 de la LFSS pour 2025, article 1^{er} de la LFSS pour 2026 ; article 1^{er} des PLACSS de l'année 2024 et de l'année 2025.

● Comme le relève la Cour des comptes, les soldes par branches ont une « signification relative, du fait de l'importance des transferts et des règles d'affectation des recettes entre les branches »¹.

Sous cette réserve, **l'ensemble des branches voient leur situation se dégrader par rapport à 2024, à l'exception de la branche famille.** Trois branches sont désormais déficitaires : les branches maladie, vieillesse et accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP), cette dernière enregistrant son premier déficit depuis 2013.

La branche maladie concentre, à elle seule, près des trois quarts du déficit de la sécurité sociale (- 15,9 milliards d'euros) et voit son solde se dégrader de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2024. Les recettes de la branche sont relativement dynamiques (3,1 % contre 2,8 % pour l'ensemble des recettes des ROBSS) mais les dépenses croissent à un rythme plus rapide (+ 3,8 %), ce qui creuse le déficit.

Le déficit de la branche vieillesse se creuse de 1,5 milliard d'euros entre 2024 et 2025 pour atteindre 7,1 milliards d'euros. Cette dégradation résulte principalement de celle du régime général, porté par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), dont le déficit atteint 6,6 milliards d'euros en 2025, contre 3,6 milliards d'euros en 2024. Malgré une revalorisation des pensions plus limitée qu'en 2024 (+ 2,2 % après + 5,3 %), les dépenses demeurent dynamiques sous l'effet de la progression des prestations vieillesse et du nombre de départs à la retraite (+ 5,3 % après - 6,1 %).

(1) Cour des comptes, *Ibid*, mai 2026, p. 54.

La réforme des retraites de 2023 a toutefois permis de contenir partiellement cette dégradation : le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits et l'allongement de la durée d'assurance auraient généré, selon le rapport à la CCSS, une économie estimée à 0,8 milliard d'euros en 2025 pour la CNAV et la MSA salariés. La fermeture des régimes spéciaux prévue par cette même réforme n'a pas eu d'effet sur le solde de la CNAV, le surcroît de charges induit ayant été compensé par une dotation de l'État et des transferts provenant d'autres régimes.

La branche AT-MP enregistre en 2025 un déficit de 0,2 milliard d'euros, son premier depuis 2012. Cette dégradation s'explique principalement par la forte progression des prestations légales (+ 5,7 %), tirée notamment par le dynamisme des indemnités journalières (+ 10,6 %), ainsi que par l'augmentation du transfert versé à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP, porté à 1,6 milliard d'euros. La situation de la branche avait déjà été fragilisée en 2024 par le transfert de 0,12 point de cotisations patronales vers la branche vieillesse dans le cadre de la réforme des retraites de 2023.

Les **branches famille et autonomie** enregistrent un résultat positif.

La branche famille conserve en 2025 un excédent de 1,2 milliard d'euros, après un excédent de 1,1 milliard d'euros en 2024, soit un niveau nettement supérieur à la prévision d'excédent de 0,4 milliard d'euros retenue en LFSS pour 2025. Il s'agit du cinquième excédent consécutif enregistré par la branche depuis 2021 et cette situation s'explique principalement par le ralentissement des dépenses de prestations sociales, lié notamment à la poursuite de la baisse de la natalité (– 2,1 % en 2025, après – 2,5 % en 2024 et – 6,6 % en 2023), qui limite la progression des prestations familiales malgré leur revalorisation légale (+ 2,4 % en moyenne annuelle).

La branche autonomie demeure légèrement excédentaire en 2025, avec un solde positif de 0,1 milliard d'euros, en forte diminution par rapport à l'excédent de 1,3 milliard d'euros enregistré en 2024, année marquée par la réaffectation à la CNSA de 0,15 point de CSG auparavant attribué à la CADES. Les charges de la branche continuent de progresser rapidement (+ 4,7 %), sous l'effet notamment de la montée en charge des mesures de soutien à l'autonomie et du dynamisme des dépenses en faveur des établissements accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées.

RECETTES ET DÉPENSES DES BRANCHES DU ROBSS ET DU FSV POUR 2025

(en milliards d'euros)

	LFSS pour 2025 Prévision 2025		PLACSS pour 2025 Approbation 2025	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Maladie	246,5	261,8	246,7	262,6
Accidents du travail et maladies pro.	17,1	17	17,2	17,4
Vieillesse	296,6	304,1	297	304,1
Famille	59,9	59,5	59,7	58,5
Autonomie	41,9	42,6	41,9	41,8
Régimes obligatoires de base	643	666,1	643,7	665,7
Fonds de solidarité vieillesse	22,1	21,1	21,8	21,4
ROBSS + FSV	643	666,1	644,4	666

Note de lecture : la ligne "Régimes obligatoires de base" ne correspond pas à la somme des cinq lignes des branches compte tenu des transferts entre branches. Dans le total, ces transferts ont été neutralisés pour ne pas être comptés deux fois.

Source : annexe de la LFSS pour 2025 ; article 1^{er} du PLACSS de l'année 2025.

● En exécution, le déficit 2025 s'est finalement révélé inférieur de 0,5 milliard d'euros à la prévision de la LFSS pour 2025, et même de 1,4 milliard d'euros à la prévision rectifiée retenue en LFSS pour 2026.

Cet écart, comme l'explique le rapport de la CCSS, résulte à la fois de recettes inférieures aux anticipations – notamment du fait de la surestimation des recettes de cotisations du secteur privé et de la sous-estimation des provisions relatives aux créances sur les cotisants – et de dépenses moins élevées que prévu, principalement au titre des prestations sociales. Par rapport à la prévision rectifiée pour 2026, l'amélioration constatée tient également à des recettes fiscales plus dynamiques qu'anticipé, en particulier en matière de TVA et de droits sur le tabac.

ÉCARTS DU SOLDE 2025 DES ROBSS ET DU FSV AUX PRÉVISIONS INITIALES ET RECTIFIÉES (LFSS POUR 2025 ET 2026)

	2025		2026 (p)
	Écart/LFSS 2025	Écart/LFSS 2026	Écart/LFSS 2026
Prévisions lois de financement LFSS 2025 ou LFSS 2026 (1)	-22,1	-23,0	-19,4
Sous-total des recettes (2)	-2,9	-0,4	-4,5
dont recettes sur revenus d'activité	0,5	-0,7	-4,6
Secteur privé	-0,8	-0,8	-5,1
Secteur public	0,4	0,0	1,0
Secteur agricole	-0,3	-0,5	-0,5
Travailleurs indépendants	1,0	0,4	0,1
Autres	0,3	0,1	-0,1
dont provisionnement des créances	-2,1	-0,7	-0,7
dont recettes fiscales	-0,7	1,0	1,3
dont CSG remplacement	0,1	0,3	0,1
dont contribution employeur	-0,5	-0,2	-0,8
Sous-total des dépenses (3)	3,4	1,8	0,7
dont Ondam économique	0,8	0,7	0,0
dont prestations hors Ondam	1,4	0,5	0,5
dont transferts (dont charge de sous-compensation des AG Unédic et Agirc-Arrco)	0,4	0,0	0,4
Solde financier	0,9	0,4	0,1
Autres (y compris gestion administrative, recours contre tiers)	-0,1	0,3	-0,3
Ensemble des révisions (4) = (2) + (3)	0,5	1,4	-3,9
Solde actualisé CCSS mai 2026 (1) + (4)	-21,6	-21,6	-23,2

Source : rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, Résultats 2025, Prévisions 2026, juin 2026.

- Le rapport à la CCSS fournit des précisions sur le solde d'autres régimes de base que le régime général.

Le régime des non-salariés relevant de la Mutualité sociale agricole (MSA) demeure excédentaire en 2025, à hauteur de 0,1 milliard d'euros, tandis que le régime des salariés agricoles voit son déficit se creuser à 0,6 milliard d'euros contre 0,4 milliard d'euros en 2024. Pour leurs prestations de base, la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et celle des barreaux français (CNBF) affichent des excédents respectifs de 0,1 milliard d'euros, 0,5 milliard d'euros et 0,1 milliard d'euros.

D'autres régimes ont un solde nul, car ils sont équilibrés par la loi de finances. Tel est le cas du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État, de ceux de la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), ainsi que du régime des marins, géré par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

La situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière (CNRACL) demeure préoccupante. Si son déficit se réduit de 0,7 milliard d'euros en 2025, pour s'établir à 2,3 milliards d'euros, cette amélioration résulte principalement de la hausse de trois points du taux de cotisation employeur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025, qui a généré un surcroît de recettes estimé à 1,8 milliard d'euros. La caisse reste confrontée à une forte progression des prestations vieillesse (+ 4,7 %), tandis que le nombre de cotisants continue de diminuer légèrement (– 0,3 %).

Le rapporteur pour avis ne peut que rejoindre le constat formulé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, qui considère dans un récent rapport que la hausse marquée du taux de cotisation employeur par le Gouvernement s'apparente à « *une solution de facilité* »⁽¹⁾. Cette mesure de court terme fait peser de nouvelles charges sur les collectivités territoriales, sans répondre aux défis structurels auxquels la CNRACL est confrontée.

2. Un déficit de la sécurité sociale sans perspective de résorption spontanée

La LFSS pour 2026 retient un déficit des régimes obligatoires de base et du FSV de 19,4 milliards d'euros.

(1) Rapport n° 1422 de M. Stéphane Delautrette, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur le financement de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2025 (XVII^e législature), p. 8.

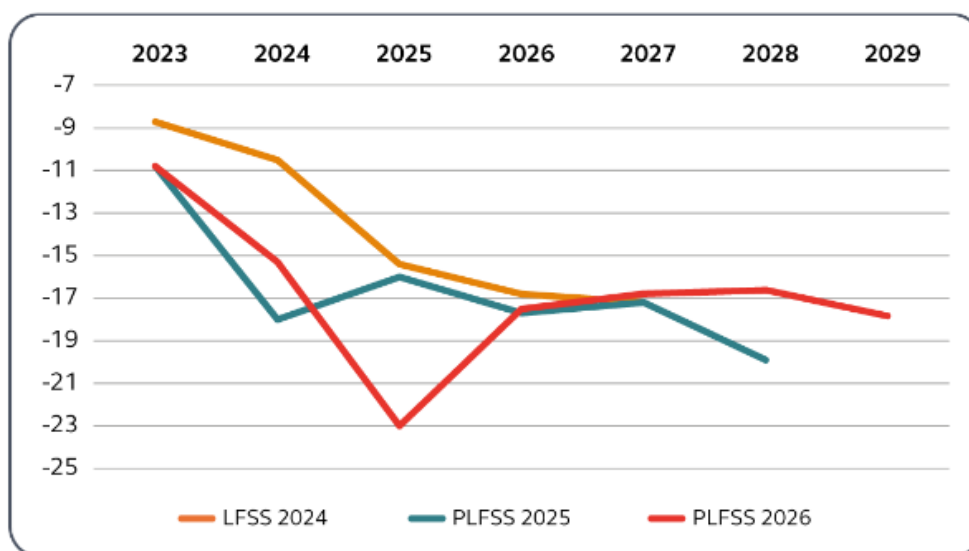
Comme le relève toutefois le Haut Conseil du financement de la protection sociale, « la réalisation de l’objectif 2026 n’est pas acquise »⁽¹⁾. Les comptes sociaux restent exposés aux aléas macroéconomiques habituels, auxquels s’ajoutent les conséquences du choc inflationniste provoqué par la situation au Moyen-Orient.

De fait, le rapport à la CCSS retient désormais un déficit actualisé de 23,2 milliards d’euros pour l’ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV en 2026, soit une dégradation de 3,9 milliards d’euros par rapport à la prévision retenue en LFSS pour 2026. Cette détérioration résulterait principalement d’une forte révision à la baisse des recettes (– 4,5 milliards d’euros), seulement partiellement compensée par une moindre progression des dépenses (+ 0,5 milliard d’euros), une amélioration des transferts nets (+ 0,4 milliard d’euros) ainsi qu’une légère amélioration du solde financier (+ 0,1 milliard d’euros).

Le HCFiPS constate également que les mesures adoptées en LFSS pour 2026 reposent principalement sur des hausses de recettes, sans infléchissement suffisant de la dynamique des dépenses sociales. Il rappelle ainsi que « *la sollicitation de recettes nouvelles ne fait réellement sens que si la dépense est maîtrisée* »⁽²⁾, les recettes sociales ayant vocation à évoluer globalement au même rythme que le PIB. Le HCFiPS souligne, dans ce contexte, que « *ce sont des mesures plus structurantes qui seules apporteront des solutions durables* »⁽³⁾ au déséquilibre des comptes sociaux.

TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DU DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (ROBSS ET FSV)

(en milliards d’euros)



Source : Cour des comptes, Rapport sur la situation financière de la sécurité sociale, novembre 2025.

(1) Haut conseil du financement de la protection sociale, Note sur l’état des lieux du financement de la sécurité sociale, janvier 2026, p. 17.

(2) Idem, p. 19.

(3) Idem, p. 18.

De façon plus générale, selon le Haut Conseil, « *l'amélioration relative attendue en 2026 ne permet pas d'envisager sereinement les exercices suivants* »⁽¹⁾. À l'horizon 2029, les projections financières font apparaître une nouvelle forte dégradation des soldes sociaux, qui retrouveraient un niveau proche de celui constaté en 2025. Cette évolution résulte notamment de la suspension de la réforme des retraites, qui entraînerait 0,3 milliard d'euros de moindres économies dès 2026 puis 1,9 milliard d'euros par an à compter de 2027.

La Cour des comptes, dans son RALFSS pour 2026, relève qu'au niveau de déficit actuel, la sécurité sociale ne dispose plus de marges de manœuvre suffisantes pour absorber de nouveaux chocs économiques. La Cour estime « *indispensable d'engager dès à présent une réduction du déficit de la sécurité sociale visant à ramener le solde à l'équilibre en 2030* »⁽²⁾.

B. UNE DETTE SOCIALE EN FORTE AUGMENTATION SOUS L'EFFET DES DÉFICITS ACCUMULÉS

La succession des déficits sociaux au cours des derniers exercices a conduit à une accumulation continue de dette sociale. En l'absence de retour à l'équilibre des comptes, les besoins de financement de la sécurité sociale continuent d'alimenter un endettement croissant, dans un contexte marqué par la remontée des taux d'intérêt et par l'augmentation des charges financières qui en résultent.

Cette dette sociale se répartit entre deux compartiments.

D'une part, les déficits demeurent portés en trésorerie par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui finance quasi exclusivement ses besoins par des émissions de dette à court terme sur les marchés financiers, dans la limite d'un plafond fixé à 65 milliards d'euros en 2025.

D'autre part, la dette reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) est progressivement amortie. Créée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, la CADES bénéficie de ressources affectées spécifiques et repose sur le principe selon lequel tout nouveau transfert de dette doit être accompagné de recettes permettant d'en assurer l'extinction dans un horizon temporel déterminé.

Ces deux composantes de la dette sociale, correspondant respectivement à un endettement de court terme (1) et à un endettement de moyen-long terme (2), seront examinées successivement.

(1) *Idem.*

(2) *Cour des comptes, Ibid, mai 2026, p. 54.*

1. Une dégradation préoccupante de la trésorerie et des conditions de financement de l'ACOSS

● **Le solde de trésorerie de l'ACOSS s'est fortement dégradé** pour atteindre – 29,1 milliards d'euros en 2025, après – 4,1 milliards d'euros en 2024, marquant une rupture nette avec l'année 2023, au cours de laquelle l'Agence affichait encore un excédent de 4 milliards d'euros. Cette évolution résulte d'un écart important entre les encaissements de l'Agence, qui se sont élevés à 684,2 milliards d'euros, et ses décaissements, qui ont atteint 709,9 milliards d'euros.

Le plafond des ressources non permanentes auxquelles peut recourir l'ACOSS a été porté à 65 milliards d'euros par la LFSS pour 2025, contre 45 milliards d'euros en 2024 ⁽¹⁾. Ce plafond a été respecté : le « *point bas brut* » des besoins de trésorerie de l'Agence, qui intègre les financements liés à sa politique de gestion des risques financiers ainsi que les avances aux partenaires, a atteint – 62,7 milliards d'euros le 11 décembre 2025. Il s'agit d'un écart au plafond d'endettement particulièrement réduit par rapport aux exercices précédents. À titre de comparaison, le « *point bas brut* » s'était établi à – 18,4 milliards d'euros en janvier 2023, soit un niveau très inférieur au plafond d'emprunt de 45 milliards d'euros alors en vigueur.

● **Le résultat financier net de l'ACOSS**, défini par la CCSS comme « *la différence entre les charges d'intérêt supportées sur les emprunts d'une part et les produits financiers tirés de certaines disponibilités ponctuelles de trésorerie d'autre part* », s'est fortement dégradé en 2025 pour atteindre – 448,5 millions d'euros, contre – 101 millions d'euros en 2024 et – 75,7 millions d'euros en 2023.

Cette dégradation traduit les effets persistants de la remontée des taux d'intérêt engagée depuis 2021. Après avoir atteint un point bas historique en 2022, avec un taux moyen des emprunts de l'ACOSS de – 0,34 %, ce dernier demeure élevé malgré son reflux à 2,34 % en 2025, après 3,67 % en 2024. Dans un contexte de forte hausse des besoins de financement de l'Agence, cette situation continue d'alourdir significativement sa charge financière.

Le résultat financier de l'ACOSS se répartit de la manière suivante en 2025 :

– d'une part, 1 140,5 millions d'euros de charges financières, contre 1 049,5 millions d'euros l'année précédente et 617,4 millions d'euros en 2023 ;

– d'autre part, 691,9 millions d'euros de produits financiers, contre 947,8 millions d'euros l'année précédente, dont 115,2 millions d'euros à raison de la rémunération de ses comptes à la CDC et à la Banque de France, 339,9 millions d'euros liées à des opérations de marché et 236,7 millions d'intérêts sur les relations avec d'autres partenaires financiers.

(1) Article 39 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

• Le rapport à la CCSS indique que « [l]e financement [de l'ACOSS] durant l'année 2025 a de nouveau reposé principalement sur les instruments de marché (96,4 % du financement total) », répartis entre les titres dits *Euro Commercial Papers (ECP)* pour 70 % et les titres dits *Negotiable European Commercial Papers (NeuCP)* pour 29 %. La rémunération des disponibilités placées auprès d'elle par certains régimes de base et organismes ne relevant pas du régime général, dont les dépôts sont régis par l'article L. 225-1-3 du code de la sécurité sociale, représente 3 % de son financement en 2025. L'ACOSS n'a pas eu recours au financement bancaire au cours de cet exercice.

Dans sa communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale relative à la situation financière de la sécurité sociale présentée en novembre 2025 ⁽¹⁾, la Cour des comptes a alerté sur les risques croissants liés à l'accumulation durable des déficits sociaux dans la trésorerie de l'ACOSS. Elle a notamment rappelé que l'Agence, dont la vocation est d'assurer un financement de court terme, est désormais conduite à refinancer des déficits structurels de plus en plus élevés par des émissions répétées sur les marchés monétaires : or, « *le financement à court terme de déficits structurels oblige à revenir fréquemment sur le marché et expose la sécurité sociale à un risque de liquidité* », notamment en cas de tensions financières ou de fermeture de certains segments de marché.

2. Une trajectoire d'amortissement de la dette sociale fragilisée par la persistance des déficits sociaux

a. Un rythme d'amortissement de la dette sociale conforme aux objectifs fixés par les LFSS

Le 3^o de l'article 2 du projet de loi faisant l'objet du présent avis indique que la CADES a amorti 16,2 milliards d'euros en 2025, après 16 milliards d'euros en 2024.

Ce montant, cohérent avec la cible fixée par la LFSS pour 2025 ⁽²⁾ et confirmée par la LFSS pour 2026 ⁽³⁾, correspond à la différence entre les ressources de la CADES (18,7 milliards d'euros) et ses charges d'intérêt (2,65 milliards d'euros). Ces dernières sont les seules comptabilisées comme une dépense, contribuant à l'équilibre des ASSO examiné *supra*.

(1) Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale : une perspective de redressement fragile en 2026, une impasse de financement préoccupante*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2025, p 31.

(2) L'article 38 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 prévoyait un objectif d'amortissement de la dette sociale par la CADES fixé à 16,28 milliards d'euros.

(3) L'article 1er de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026 rectifie l'objectif d'amortissement de la dette sociale par la CADES fixé à 16,2 milliards d'euros.

- Les ressources de la CADES s'élèvent à 18,9 milliards d'euros, en recul par rapport aux exercices précédents (19,2 milliards d'euros en 2024 et 21,1 milliards d'euros en 2025). Ce recul s'explique par la réduction de la fraction de CSG attribuée à l'établissement, qui est passée de 0,6 % à 0,45 % en contrepartie du renforcement des moyens de la CNSA ⁽¹⁾.

L'établissement a bénéficié, en 2025, de l'affectation :

- de l'intégralité du produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), due au taux de 0,5 % du revenu brut, pour un total de 9,3 milliards d'euros en 2025, dont 1,1 milliard d'euros au titre des revenus d'activité du patrimoine, des placements, des jeux et des bijoux et 8,2 milliards au titre des revenus d'activité et de remplacement ;

- du produit d'une fraction CSG, pour 8 milliards d'euros en 2025 (contre 7,9 milliards d'euros en 2024, soit + 1,3 %), dont 0,8 milliard d'euros au titre des revenus d'activité du patrimoine, des placements et des jeux et 7,1 milliards d'euros au titre des revenus d'activité et de remplacement ;

- d'un versement du fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui a été abaissé à hauteur de 1,45 milliards d'euros à partir de 2025 contre 2,1 milliards d'euros précédemment.

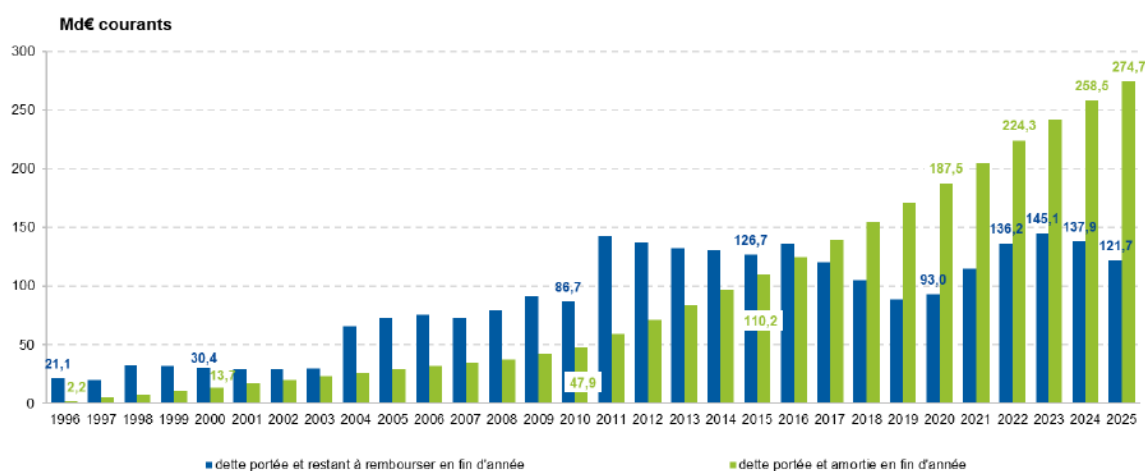
- **La reprise de 136 milliards d'euros de passifs**, réalisée sur le fondement du II *septies* de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, tel que rétabli par l'article 1^{er} de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, s'est achevée en 2024.

b. Une trajectoire d'extinction de la dette sociale de plus en plus dépendante de nouvelles reprises de dette

- Depuis sa création, les déficits repris par la CADES atteignent 396,5 milliards d'euros. À la fin de l'année 2025, 274,8 milliards d'euros avaient été amortis, soit 69 % de la dette qui lui a été transférée depuis sa création, tandis que 121,7 milliards d'euros restaient inscrits à son passif.

(1) c) et f) du 3° et b) et c) du 3° bis de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.

ÉVOLUTION DU CUMUL DE LA DETTE REPRISÉ PAR LA CADES DE 1996 À 2025



Source : annexe 1 du PLACSS de l'année 2025 – RESS sur le financement.

Le taux de financement de la CADES, c'est-à-dire le taux moyen de ses emprunts en cours, constitue l'un des principaux indicateurs de performance de la caisse. Après avoir fortement augmenté dans un contexte de remontée des taux d'intérêt, passant de 1,29 % fin 2022 à 2,16 % fin 2023, puis 2,11 % fin 2024, il a diminué pour s'établir à 1,86 % au 31 décembre 2025. Cette évolution traduit la capacité de la CADES à conserver des conditions de financement favorables malgré un environnement financier dégradé, en raison notamment de la stabilité de ses recettes et de la qualité reconnue de sa signature sur les marchés.

Compte tenu des projections de ressources qu'elle établit et des perspectives de financement sur les marchés, la CADES estime être en mesure, sauf nouveau transfert de dette impliquant une révision organique, d'éteindre l'intégralité de la dette sociale au cours de l'année 2033. Dans le scénario médian, la date prévisionnelle d'extinction de la dette est fixée à mai 2033. Les scénarios les plus favorables et les plus défavorables, d'une probabilité de 5 % chacun, situent respectivement cette extinction en novembre 2032 et en décembre 2033.

- La dégradation durable des comptes sociaux continue de peser fortement sur la trésorerie de l'ACOSS et repose avec acuité la question du financement de la dette sociale. Depuis l'achèvement des reprises de dette opérées par la CADES en 2024, l'ACOSS porte directement les déficits cumulés de la sécurité sociale, dans un contexte où le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV devrait s'élever à 19,4 milliards d'euros en 2026 selon la LFSS, mais plus vraisemblablement à 23,2 milliards d'euros d'après les dernières estimations de la CCSS.

La CADES ayant dégagé des marges d'amortissement d'ici à 2033, une nouvelle reprise de dette a été votée à hauteur de 15 milliards d'euros en 2026 ⁽¹⁾. Celle-ci porte sur une partie du déficit 2024 de la branche maladie du régime général, à hauteur de 9,1 milliards d'euros, ainsi que sur les déficits accumulés de la branche vieillesse du régime général entre 2021 et 2024, pour 5,9 milliards d'euros. Ce transfert est réalisé sans affectation de recettes supplémentaires à la CADES ni modification de sa date d'extinction. Conforme aux règles organiques encadrant la dette sociale, ce transfert a été rendu possible par les marges d'amortissement dégagées par la caisse entre 2020 et 2025, correspondant à environ une année de recettes de la CADES.

Par ailleurs, la modification des modalités de versement des remises conventionnelles de l'industrie pharmaceutique procurerait un gain ponctuel de trésorerie estimé à 9 milliards d'euros en 2026. Malgré ces mesures, le plafond de ressources non permanentes de l'ACOSS a été porté à 83 milliards d'euros en 2026, contre 65 milliards d'euros en 2025 et 45 milliards d'euros en 2024, soit un niveau proche de celui observé pendant la crise sanitaire où il avait été porté à 95 milliards d'euros. Les pics de besoins de trésorerie pourraient atteindre jusqu'à 80 milliards d'euros en cours d'année.

Comme le relève la Cour des comptes, ces mesures ne constituent qu'un traitement financier temporaire de l'accumulation des déficits sociaux. La LFSS pour 2025 a certes autorisé l'ACOSS à émettre des titres d'une maturité pouvant aller jusqu'à deux ans afin de sécuriser une partie de son financement, mais cette évolution ne constitue pas une réponse structurelle à la dégradation durable des comptes sociaux.

La Cour des comptes estime ainsi qu'« *une reprise de la dette sociale par la CADES serait nécessaire* » afin de contenir l'accumulation des déficits sociaux dans la trésorerie de l'ACOSS et de sécuriser le financement de la sécurité sociale. Elle souligne toutefois qu'un tel mécanisme supposerait « *au préalable une trajectoire crédible de retour à l'équilibre de la sécurité sociale* », faute de quoi « *la dette sociale s'amortit à la CADES mais se reconstitue à l'ACOSS* » ⁽²⁾.

(1) Article 48 de la LFSS pour 2026 et décret du 30 mars 2026 relatifs au transfert à la CADES des déficits du régime général à effectuer en 2026.

(2) Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale : une perspective de redressement fragile en 2026, une impasse de financement préoccupante*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, novembre 2025, p. 33.

C. LE BILAN DES RÉGIMES ET DE LEURS SATELLITES : UNE SITUATION FINANCIÈRE ET PATRIMONIALE TOUJOURS DÉGRADÉE MALGRÉ DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES

Le rapport annexé sur le tableau patrimonial, dont l'article 3 du projet de loi propose l'approbation, révèle la dégradation de la situation patrimoniale de la sécurité sociale, dont le passif net et l'endettement financier augmentent parallèlement en 2025 (1).

L'exercice comptable 2025 a été marqué par une amélioration des opinions de certification, l'ensemble des branches du régime général étant désormais certifiées avec des réserves (2).

1. Une situation patrimoniale toujours marquée par l'alourdissement de la dette sociale

Les comptes nationaux publiés le 29 mai 2026 par l'Insee indiquent que **la dette des ASSO**, au sens du traité de Maastricht ⁽¹⁾, **s'élève à 293,1 milliards d'euros à la fin de 2025** contre 287,4 milliards d'euros pour l'exercice précédent.

● Sur le champ plus restreint de la LFSS, c'est-à-dire celui des ROBSS et des organismes concourant à leur financement, affectataires de recettes de leur part ou chargés de constituer des réserves à leur profit, le rapport annexé du PLACSS de l'année 2025 fait état d'un actif et d'un passif de 195,7 milliards d'euros contre 198,5 milliards d'euros l'année précédente.

SITUATION PATRIMONIALE SIMPLIFIÉE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2025

(en milliards d'euros)

Actif		Passif	
Immobilisations	7,5	Fonds propres	- 99,7
s. o.		<i>dont réserves des ROBSS</i>	4,9
		<i>dont réserves du FRR</i>	14,4
		<i>dont report à nouveau</i>	- 138,9
		Provisions pour risques et charges	18,4
Actif financier	70,7	Passif financier	195,2
<i>dont val. mobilières et placements</i>	70,7	<i>dont titres de l'ACOSS</i>	57,5
<i>dont encours bancaire</i>	52,5	<i>dont titres de la CADES</i>	129,6
<i>dont créances financières</i>	15,4	<i>dont dettes bancaires</i>	6,6
Actif circulant	2,8	Passif circulant	81,8
<i>dont créances de prestations</i>	117,5	<i>dont dettes en prestations</i>	41
<i>dont créances de cotisations et ITN</i>	11,1	<i>dont charges à payer en cotisations</i>	40,9
<i>dont produits à recevoir</i>	8,5	<i>dont dettes envers des pers. pub.</i>	20,8
<i>dont créances sur des pers. pub.</i>	72,3	<i>dont autres passifs</i>	14,7
Total de l'actif	195,7	Total du passif	195,7

Note : les items en italique correspondent aux exemples les plus significatifs d'une catégorie, non à tous les sous-totaux d'un agrégat intermédiaire entrant dans le bilan.

Source : rapport annexé au PLACSS de l'année 2025 ; rapport à la CCSS de mai 2026.

(1) La dette des administrations publiques, au sens du traité de Maastricht, est brute en ce que les actifs financiers ne viennent pas en déduction de celle-ci.

La notion de dette appelle des précisions dès lors qu'elle est lue sous l'angle de sa place dans la situation patrimoniale des organismes sociaux.

Entendu, comme pour l'État, comme le cumul des déficits non amortis, l'endettement de la sécurité sociale, mesuré par ses fonds propres négatifs, s'élève à 99,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2025. Il s'agit d'une dégradation de 6,3 milliards d'euros par rapport à l'exercice précédent, après une dégradation de 1,3 milliard d'euros en 2024.

Cette évolution reflète principalement le niveau élevé des déficits des régimes de base et du FSV, qui se sont établis à 15,3 milliards d'euros en 2024 puis à 21,6 milliards d'euros en 2025, dépassant la capacité annuelle d'amortissement de la CADES, dont l'excédent s'est élevé à 16,2 milliards d'euros en 2025.

Le financement du passif net de la sécurité sociale est assuré à titre principal par l'endettement financier porté par la CADES et l'ACOSS. L'endettement financier net de la sécurité sociale, correspondant à la différence entre ses dettes financières et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, s'est ainsi établi à 124,5 milliards d'euros au 31 décembre 2025, en hausse de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2024, après avoir déjà augmenté de 7,5 milliards d'euros entre 2023 et 2024.

Cette progression s'explique principalement par l'augmentation de l'endettement de l'ACOSS, dont l'encours brut atteint 57,5 milliards d'euros fin 2025, contre 39,3 milliards d'euros fin 2024. En l'absence de nouvelles reprises de dette par la CADES, la persistance des déficits sociaux accroît mécaniquement les besoins de financement de l'Agence. Son endettement repose principalement sur des émissions de titres de créances négociables sur les marchés monétaires. Afin de sécuriser ce financement, l'article 39 de la LFSS pour 2025 a autorisé l'ACOSS à emprunter sur des maturités pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois, contre douze mois auparavant, dès lors que la durée moyenne pondérée des emprunts demeure inférieure à un an ⁽¹⁾.

Dans le cadre de l'avis prévu par le 2° de l'article L.O. 111-4-6 du code de la sécurité sociale et par l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, intégré dans le RALFSS, la Cour des comptes estime que le tableau patrimonial figurant dans le rapport annexé « *fournit une représentation cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2025* ». Il est toutefois observé que la fiabilité des données comptables intégrées au tableau de situation patrimoniale présente dans certains cas « *des faiblesses* », comme en témoignent les opinions exprimées sur les comptes des branches du régime général, présentées ci-après.

(1) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

2. Une amélioration des opinions de certification qui ne doit pas masquer la persistance de fragilités importantes

- Introduit par le II de l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ; elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle [...] de l'application des lois de financement de la sécurité sociale [...] ; les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères ; ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Conformément au 4° de l'article L.O. 111-4-6 du code de la sécurité sociale et à l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a établi un rapport sur les vérifications qu'elle a effectuées concernant les dix jeux de comptes composant les états financiers afférents au PLACSS, à savoir ceux de l'activité de recouvrement, de chacune des branches et des organismes qui les gèrent : l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les caisses nationales d'assurance maladie (CNAM), d'assurance vieillesse (CNAV), de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et des allocations familiales (CNAF).

Une telle combinaison, qui d'une part ne retrace pas les nombreux transferts entre les branches ou les organismes et d'autre part retrace des opérations dépassant le cadre de la LFSS – par exemple à raison de l'encaissement de produits ou de la prestation de services pour le compte de l'État, des collectivités territoriales ou de régimes tiers aux ROBSS –, explique que la Cour des comptes se prononce sur des sommes à la fois plus élevées que celles présentées *supra* et déséquilibrées, avec des produits de 753,2 milliards d'euros et des charges de 628,2 milliards d'euros, au sein desquelles le régime général pèse 73 % et 91,2 %.

- La procédure de certification des comptes de l'année 2025 conduit **la Cour des comptes à certifier avec réserves l'ensemble des comptes des cinq branches du régime général** — maladie, AT-MP, famille, vieillesse et autonomie — ainsi que ceux de l'activité de recouvrement et des organismes nationaux.

La Cour relève une **amélioration globale de la fiabilité des comptes** par rapport à l'exercice précédent : le nombre d'anomalies significatives diminue de 7 à 4 et celui des insuffisances d'éléments probants de 42 à 38.

ÉVOLUTION DES OPINIONS SUR LES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL DEPUIS 2011

Régime général						
	RECOUVREMENT	MALADIE	AT	RETRAITE	FAMILLE	AUTONOMIE
2011	certification avec réserves	certification avec réserves	refus de certification	certification avec réserves	refus de certification	
2012	certification avec réserves	certification avec réserves	impossibilité de certifier	certification avec réserves	certification avec réserves	
2013	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2014	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2015	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2016	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2017	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2018	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2019	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2020	impossibilité de certifier	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	
2021	refus de certification	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves
2022	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	refus de certification	certification avec réserves
2023	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	impossibilité de certifier	certification avec réserves
2024	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	impossibilité de certifier	certification avec réserves
2025	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves	certification avec réserves

Source : rapport à la CCSS de mai 2026.

Des fragilités importantes persistent néanmoins dans plusieurs branches. Pour l'activité de recouvrement, la Cour relève des insuffisances affectant le rattachement des produits à l'exercice ainsi que l'évaluation des créances sur les cotisants et des produits à recevoir. Dans la branche maladie, elle souligne le maintien d'erreurs significatives affectant les remboursements de frais de santé et les indemnités journalières, malgré une légère amélioration des indicateurs.

S'agissant de la branche vieillesse, la Cour relève la persistance de risques d'erreurs dans les données de carrière servant au calcul des droits à retraite ainsi que des incertitudes relatives à certaines provisions pour rappels de prestations. La branche autonomie demeure quant à elle fragilisée par une maîtrise insuffisante du contrôle interne, des manquements aux normes comptables et l'absence de dispositif structuré de lutte contre la fraude.

● **La certification avec réserves des comptes de la branche famille constitue l'une des principales évolutions de l'exercice 2025.** Après avoir formulé un refus de certification en 2022 puis une impossibilité de certifier les comptes de 2023 et 2024, **la Cour des comptes a estimé que les progrès réalisés en matière de fiabilisation des données permettaient désormais de lever cette impossibilité de certification.** Cette évolution s'explique principalement par la généralisation, à compter de mars 2025, du dispositif relatif aux ressources mensuelles (DRM), qui sécurise les déclarations de ressources des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité à partir de données contemporaines. Selon les estimations de la CNAF, ce dispositif permettrait une économie de l'ordre de 1,1 milliard d'euros en année pleine liée à la réduction des erreurs et des indus.

Le rapporteur pour avis prend acte de cette amélioration, qui marque une étape importante dans la sécurisation des prestations versées par les caisses d'allocations familiales. Il souligne toutefois que **cette évolution ne doit pas conduire à relâcher les efforts engagés**, notamment en matière de contrôle interne et de lutte contre les erreurs et les fraudes.

Dans son RALFSS pour 2026, la Cour des comptes alerte en effet sur la diminution continue du nombre de contrôles réalisés au sein de la CNAF comme dans d'autres branches du régime général. Elle relève notamment que les contrôles sur place effectués par les CAF ont diminué de 46 % entre 2019 et 2024 puis encore de 9 % en 2025. Or, le maintien d'un haut niveau de contrôle demeure indispensable pour garantir la fiabilité des prestations servies, limiter les versements indus et assurer la sincérité des comptes sociaux.

● Plus largement, la Cour des comptes souligne que les montants détectés et sanctionnés au titre de la lutte contre la fraude progressent dans la plupart des branches sous l'effet des objectifs plus ambitieux fixés par les conventions d'objectifs et de gestion 2023-2027. Ces **résultats demeurent néanmoins très inférieurs aux estimations de fraude** réalisées par les organismes eux-mêmes, évaluées en 2025 à 5,3 milliards d'euros pour les prélèvements sociaux, 2,1 milliards d'euros pour les prestations maladie, 4,3 milliards d'euros pour les prestations versées par la CNAF et 0,3 milliard d'euros pour les prestations de retraite.

Le rapporteur pour avis souligne dès lors **la nécessité de maintenir des objectifs ambitieux en matière de lutte contre la fraude** et de **renforcer les échanges de données entre les organismes sociaux, les administrations de l'État et les collectivités territoriales, notamment les départements**, qui jouent un rôle central dans l'attribution et le versement de nombreuses aides sociales.

D. DES RESSOURCES DYNAMIQUES, PRINCIPALEMENT ASSISES SUR LE FACTEUR TRAVAIL

Le rapport à la CCSS relève que les recettes nettes affectées aux régimes de base et au FSV ont progressé de 16,6 milliards d'euros en 2025, soit une hausse de 2,6 % par rapport à 2024, marquant un net ralentissement après la progression de 4,6 % enregistrée l'année précédente. Cette évolution s'explique principalement par la dégradation du contexte macroéconomique, caractérisée par une croissance modérée du PIB en valeur (+ 2,1 %) et par le ralentissement de la masse salariale du secteur privé (+ 1,8 % après + 3,3 % en 2024).

Seront abordés successivement l'architecture du financement de la protection sociale (1), le coût et les modalités de compensation des « niches sociales » (2) et les transferts reçus ou versés par les régimes de base (3).

1. Un financement de la sécurité sociale encore largement assis sur les revenus d'activité

En dépit du **mouvement de fiscalisation engagé depuis les années 1990**, le financement de la sécurité sociale demeure principalement assis sur les cotisations sociales. La montée en charge des dispositifs d'exonérations de cotisations, fortement accélérée à partir de 2015, a toutefois profondément modifié la structure des recettes des régimes de base en réduisant progressivement le poids des prélèvements assis sur le travail au profit des impositions affectées.

En 2025, **les cotisations sociales représentaient ainsi 49 % des recettes nettes de la sécurité sociale, contre 82 % en 1993**. Leur produit s'est élevé à 315,6 milliards d'euros, tandis que les impositions affectées ont atteint 243,7 milliards d'euros, soit 38 % des recettes nettes, le reliquat correspondant principalement à des transferts nets et à d'autres produits.

Les cotisations sociales ont progressé de 3,8 % en 2025, après + 4,5 % en 2024, dans un contexte de ralentissement de la masse salariale du secteur privé (+ 1,8 %, après + 3,3 % en 2024). Cette évolution reflète notamment le fléchissement des cotisations du secteur privé, dont la progression s'établit à + 3,7 %, après + 5 % en 2024. Cette dynamique s'explique principalement par la réduction du coût des allègements généraux de cotisations sociales, dont le montant a reculé de 3 % en 2025 sous l'effet des mesures adoptées dans les LFSS pour 2024 et 2025, présentées *infra*.

Les impôts, taxes et contributions sociales ont, quant à eux, progressé de 2,1 % en 2025, contre 3 % en 2024, marquant un ralentissement lié à la modération de la croissance économique, au recul de l'inflation (+ 0,9 % après + 1,8 %) et à la moindre progression des rémunérations.

La progression des principales impositions apparaît contrastée : + 2,3 % pour la CSG assise sur les revenus d'activité, + 7,8 % pour celle assise sur les revenus du patrimoine, + 3,3 % pour celle assise sur les revenus de remplacement, + 1,9 % pour la taxe sur les salaires, + 4 % pour le forfait social, hors mesures nouvelles, et + 0,3 % pour la TVA.

La CCSS rappelle que 65 % des recettes des ROBSS et du FSV reposent sur le facteur travail, par l'intermédiaire des cotisations sociales, de la CSG sur les revenus d'activité, de la taxe sur les salaires et du forfait social.

Cette architecture renchérit le coût du travail et pèse sur la rémunération nette des salariés. Dans ce contexte, le rapporteur pour avis estime que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux gagneraient à envisager de nouvelles pistes de financement de notre modèle de protection sociale.

PRODUITS NETS DES ROBSS ET DU FSV PAR NATURE EN 2024 ET EN 2025

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

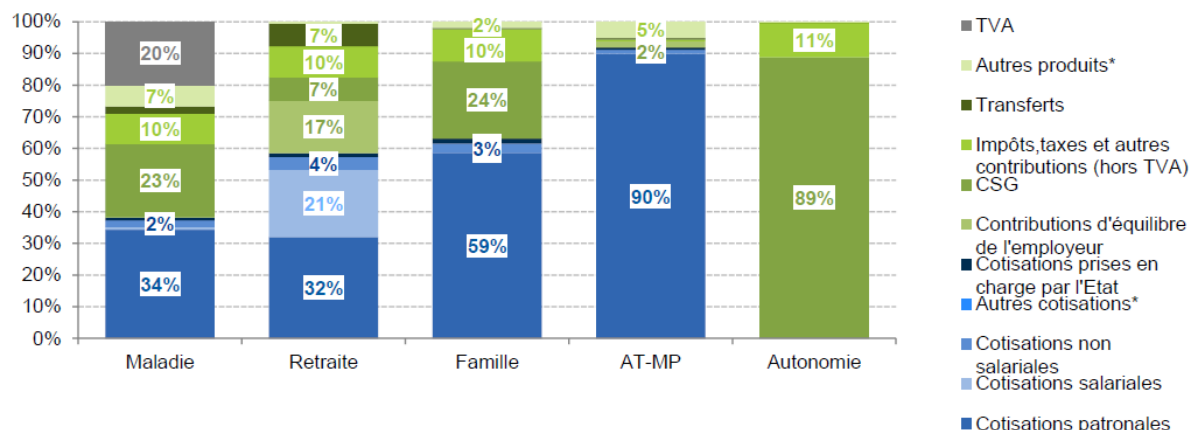
	2024	PLACSS pour 2025		
		Réal. 2025	Écart 2024-2025	
			Valeur	Volume
Cotisations sociales	304,2	315,7	11,5	3,6 %
Cotisations de l'État	6,9	6,8	- 0,05	- 0,8 %
Cotisation d'équilibre de l'employeur	49,5	50,4	0,9	1,8 %
Impositions de toutes natures	238,7	243,7	5	2 %
<i>dont CSG</i>	<i>128,2</i>	<i>131</i>	2,8	2,1 %
<i>dont autres impôts affectés</i>	<i>110,4</i>	<i>113,1</i>	2	2,3 %
Charges de non-recouvrement	- 1,4	- 3,9	- 2,5	62,7 % ¹
Transferts nets	12,3	11	- 1,3	- 12 %
Autres produits nets	17,7	20,6	2,9	14 %
Total	627,8	644,4	16,6	2,6 %

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (mai 2026) ; rapport à la CCSS (juin 2026).

- Le profil de financement varie selon les risques : la branche AT-MP est encore profondément marquée par une logique d'assurance, quand la cinquième branche, relative à l'autonomie, relève exclusivement de la solidarité nationale.

STRUCTURE DES RECETTES BRUTES PAR BRANCHE DES ROBSS EN 2025

(en pourcentage)



Source : annexe 1 du PLACSS de l'année 2025 – REPSS sur le financement.

2. La compensation des allègements sociaux par l'État

Le coût des exonérations et réductions de cotisations sociales est en principe compensé par l'État (a). Certaines mesures demeurent toutefois à la charge de la sécurité sociale, notamment au regard des limites de la règle de compensation pour « solde de tout compte » (b).

a. Un principe de neutralité des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, qui peut faire l'objet de dérogations

- Les grands principes de la neutralité des relations entre l'État et la sécurité sociale sont définis à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que **l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits budgétaires à la sécurité sociale** afin de compenser :

- toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1994, dite Veil ⁽¹⁾ ;

- toute mesure soit de réduction ou d'exonération de contributions, soit de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, dite Douste-Blazy ⁽²⁾ ;

- toute mesure de transferts de charges entre l'État et la sécurité sociale.

(1) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

(2) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

L'encadrement des conditions de création ou d'extension des « niches sociales » a été renforcé à l'occasion de la réforme organique du 14 mars 2022 ⁽¹⁾. Aux termes du 2° de l'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la réforme organique de 2022, seules les LFSS peuvent créer ou modifier des réductions ou exonérations de cotisations ou de contributions de sécurité sociale non-compensées aux ROBSS ou établies pour une durée égale ou supérieure à trois ans. Dans le second cas, le législateur financier social doit désormais prévoir expressément la non-compensation des mesures dérogatoires.

- Les pertes de recettes pour la sécurité sociale peuvent faire l'objet d'une **compensation dite intégrale**, prenant la forme de crédits du budget de l'État, ou d'une **affectation de recettes fiscales pour « solde de tout compte »** en cas de disposition expresse de non-compensation ou de dérogation à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

- L'annexe 2 du PLACSS de l'année 2025 distingue l'absence de compensation « *au plan juridique* » et « *au plan financier* », en précisant que « *la plupart des exonérations qui font l'objet de dérogations au principe de compensation intégrale par crédits budgétaires sont compensées à la sécurité sociale par affectation de recettes fiscales (la TVA). Si la modalité de compensation est dérogatoire à celle prévue par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, le coût est bien compensé à la sécurité sociale* » ⁽²⁾.

En pratique, les allègements généraux répondant à un objectif transversal de création d'emplois et d'amélioration de la compétitivité des entreprises sont compensés par l'affectation d'une fraction de TVA ⁽³⁾. À l'inverse, les exonérations ciblées sur des publics, des secteurs ou des territoires spécifiques font l'objet d'une compensation intégrale via des crédits budgétaires.

Le mécanisme de la compensation « pour solde de tout compte » peut toutefois induire des pertes financières pour la sécurité sociale, dans la mesure où le montant de la fraction de TVA affectée à celle-ci n'est pas ajusté en fonction des moindres recettes constatées en fin d'exercice. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2026 relative aux relations financières entre l'État et la protection sociale, cela signifie concrètement « *qu'il n'existe plus – en principe – de mécanisme de régularisation en N+ 1 du montant de TVA affectée, de manière à ce que le montant de TVA affecté corresponde strictement au coût effectif de la perte de recettes résultant des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires* ».

(1) Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Annexe 2 au PLACSS de l'année 2025 relative à la présentation et à l'évaluation des mesures d'exonération des cotisations sociales, p. 15.

(3) Relèvent de la catégorie des allègements généraux les trois dispositifs suivants, présentés selon l'état du droit antérieur à la LFSS pour 2025 : la réduction générale dégressive portant sur les salaires compris entre 0 et 1,6 fois le SMIC, dite allègement Fillon ; la réduction forfaitaire de 6 points des cotisations maladie portant sur les salaires compris entre 0 et 2,5 fois le SMIC, dite bandeau maladie ; et la réduction forfaitaire de 1,8 point des cotisations famille portant sur les salaires compris entre 0 et 3,5 fois le SMIC en vigueur au 31 décembre 2023, dite bandeau famille.

b. La compensation quasi-intégrale des pertes de recettes supportées par la sécurité sociale, en dépit du coût croissant des allègements généraux

• Les « *niches sociales* » recouvrent des dispositifs de nature diverse. Elles peuvent prendre la forme **d'exonérations de cotisations sociales**, consistant en une réduction totale ou partielle des montants dus, par diminution des taux ou application d'abattements, mais également **d'exemptions d'assiette**, excluant totalement ou partiellement certains revenus des prélèvements sociaux.

Pris dans leur ensemble, les dispositifs d'exonérations et d'exemptions d'assiette applicables aux revenus d'activité du secteur privé **représentent un coût significatif pour les finances publiques.**

• En 2025, le coût des allègements généraux de cotisations sociales est estimé à **63 milliards d'euros**, tandis que celui des exonérations ciblées et exceptionnelles s'élève à 9,7 milliards d'euros.

Ces mesures, qui ont principalement pesé sur les branches maladie (38,8 milliards d'euros), vieillesse (13 milliards d'euros) et famille (14,6 milliards d'euros), **ont été compensées à hauteur de 96,1 %.**

En y ajoutant les exemptions d'assiette ⁽¹⁾ ainsi que la déduction forfaitaire spécifique, dont le coût cumulé est estimé à 16,7 milliards d'euros, **le montant total des « niches sociales » entrant dans le champ de la LFSS atteint 89,4 milliards d'euros en 2025.**

Le coût élevé de ces dispositifs doit néanmoins être apprécié au regard de leurs effets sur la réduction du coût du travail au niveau des bas salaires ainsi que sur le maintien de l'emploi. La Cour des comptes, dans son RALFSS pour 2025, relevait que « *les allègements généraux de cotisations ont permis une forte diminution du coût du travail des bas salaires. En 2023 le coût du travail au niveau au Smic est désormais parmi les plus faibles, à 44 % du coût du travail au salaire médian, contre 51,2 % en moyenne dans les pays de l'OCDE* »⁽²⁾. Les travaux d'Antoine Bozio et Étienne Wasmer suggèrent également qu'une suppression totale des allègements généraux pourrait entraîner, selon les simulations du modèle macroéconomique Mésange de la direction générale du Trésor, la destruction d'environ un million d'emplois ⁽³⁾.

Le niveau des allègements généraux est en léger recul par rapport à 2024 (– 1,8 %), traduisant les premières mesures engagées afin de contenir la progression du coût des allègements généraux de cotisations sociales.

(1) Selon l'annexe 2 au PLACSS, les exemptions d'assiette se distinguent des exonérations de cotisations sociales en ce qu'elles consistent à exclure certains revenus de l'assiette soumise aux cotisations et contributions sociales. Sont notamment concernés les dispositifs de participation financière, tels que l'intéressement et la participation, et les accessoires de salaire, tels que les titres-restaurant et les chèques vacances.

(2) Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025, p. 133.

(3) Étienne Wasmer et Antoine Bozio, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, 2024, en réponse à la lettre de mission de la Première ministre du 23 novembre 2023.

Celui-ci a en effet fortement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 20,9 milliards d'euros en 2014 à 64,9 milliards d'euros en 2024 pour les seuls allègements généraux portant sur les cotisations de sécurité sociale. Une telle évolution s'explique par deux dynamiques complémentaires.

Elle traduit, en premier lieu, les réformes successives des allègements de cotisations sociales intervenues depuis le milieu des années 2010 : la baisse des cotisations d'allocations familiales en 2015, pour un coût estimé à 7,1 milliards d'euros, puis, en 2019, la baisse des cotisations d'assurance maladie et l'extension de la réduction générale dégressive aux cotisations Agirc-Arrco et Unédic, en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), pour un coût évalué à 26,6 milliards d'euros.

Elle reflète, en second lieu, la forte sensibilité des dispositifs d'allègements généraux à l'évolution de l'emploi et des salaires. Depuis 2021, le montant des allègements généraux de cotisations sociales a ainsi augmenté de 18 milliards d'euros. Cette progression s'explique notamment par les revalorisations successives du SMIC dans un contexte inflationniste : le SMIC ayant augmenté plus rapidement que les salaires moyens, le nombre de salariés rémunérés entre 1 et 1,6 SMIC — tranche sur laquelle se concentrent les allègements généraux — s'est mécaniquement accru, entraînant une hausse du coût des exonérations.

Depuis 2023, à la suite du rapport parlementaire consacré aux exonérations de cotisations sociales ⁽¹⁾, **de premières mesures de maîtrise des allègements généraux de cotisations patronales ont été engagées**. Une disposition introduite par amendement parlementaire a ainsi conduit à cristalliser les plafonds d'éligibilité aux réductions de cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales par référence au niveau du SMIC applicable au 31 décembre 2023, de sorte qu'ils ne sont désormais plus automatiquement revalorisés en fonction des hausses du salaire minimum. Cette mesure devait générer une économie estimée à 0,5 milliard d'euros en 2024 puis à 1 milliard d'euros en 2025, avec un rendement appelé à croître progressivement les années suivantes jusqu'à 5 milliards d'euros ⁽²⁾.

La LFSS pour 2025 a poursuivi cet effort de maîtrise des allègements généraux en abaissant les plafonds d'éligibilité aux réductions de cotisations maladie, de 2,5 à 2,25 SMIC, et de cotisations famille, de 3,5 à 3,3 SMIC. **En exécution 2025, les allègements généraux ont ainsi diminué par rapport à 2024.**

(1) M. Marc Ferracci et M. Jérôme Guedj, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales*, Assemblée nationale, n° 1685 (XVI^e législature), septembre 2023.

(2) Article 20 de la LFSS pour 2024 et étude d'impact du PLFSS pour 2025, annexe 9, article 6.

COÛT DES ALLÈGEMENTS (ROBSS – HORS FSV) EN 2025

(en millions d'euros)

Allègements généraux et mesures de modulation des taux (1)	63 014
Part patronale des cotisations sur les bas salaires	26 542
Cotisations d'allocations familiales (salariés)	9 556
Cotisations d'assurance maladie (régimes des indépendants)	1 175
Cotisations d'allocations familiales (régimes des indépendants)	811
Part patronale des cotisations d'assurance maladie (salariés)	26 930
Exonérations compensées par des missions du budget de l'État (2)	6 894
<i>Travail et emploi</i>	4 751
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	413
<i>Outre-mer</i>	1 350
<i>Culture</i>	25
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	84
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	9
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	258
<i>Cohésion des territoires</i>	2
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	1
Total des compensations fiscales et budgétaires = (1) + (2)	69 908
Exonérations non compensées	2 686
<i>Part salariale des heures supplémentaires</i>	2 349
<i>Stages en milieu professionnel</i>	126
<i>Contrats uniques d'insertion ou d'accompagnement dans l'emploi (secteur public)</i>	75
<i>Contrats de sécurisation professionnelle</i>	97
<i>Exonération en faveur de jeunes chefs d'exploitations agricoles</i>	38

Source : annexe 2 du PLACSS de l'année 2025.

Le rapporteur pour avis se félicite des premières mesures engagées afin de contenir le coût des allègements généraux de cotisations sociales pour les finances sociales, d'autant plus que les travaux récents de la Cour des comptes mettent en évidence **le caractère parfois incomplet de leur compensation à la sécurité sociale ainsi que leur contribution à la dégradation des comptes sociaux.**

Dans son RALFSS pour 2025, la Cour des comptes a, en effet, relevé que **les allègements généraux de cotisations patronales n'ont été que partiellement compensés depuis 2019, entraînant une perte cumulée estimée à 18,3 milliards d'euros pour la sécurité sociale.** Selon les estimations de la Cour, le déficit de compensation est passé de 2,4 milliards d'euros en 2019 — année marquée par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements pérennes de cotisations sociales – à 5,5 milliards d'euros en 2024, l'accumulation de mesures d'allègements généraux insuffisamment compensées contribuant directement à l'aggravation des déficits sociaux et à l'augmentation de la dette sociale.

Les données disponibles pour 2025 semblent toutefois traduire une amélioration partielle du niveau de compensation des exonérations par l'État. Le montant des exonérations compensées atteindrait ainsi 7 milliards d'euros en 2025, pour 6,4 milliards d'euros de remboursements effectivement réalisés par l'État, soit un taux de couverture final de 92 %. Ce niveau demeure inférieur à celui observé en 2024 (96 %), mais sensiblement supérieur à ceux constatés entre 2020 et 2022, où le taux de couverture n'avait atteint que 75 % à 94 %.

Plus largement, le rapporteur pour avis souligne les évolutions adoptées en LFSS pour 2025 en matière d'allègements généraux de cotisations sociales, qui entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2026, ainsi que la nécessité d'en évaluer attentivement les effets financiers.

La réforme prévoit la création d'un dispositif unique de réduction générale dégressive des cotisations sociales applicable aux rémunérations inférieures à 3 SMIC, en remplacement des dispositifs actuels de réduction proportionnelle des cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales.

Si l'extension du point de sortie des allègements jusqu'à 3 SMIC pourrait, à première vue, laisser penser à une augmentation de leur coût, la réforme s'accompagne en réalité d'une baisse du taux maximal d'exonération ainsi que d'une modification de la formule de dégressivité destinée à renforcer la convexité du dispositif. **Selon les estimations annexées au PLFSS, cette réforme devrait ainsi générer des économies de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2026 et 4,7 milliards d'euros en 2027.**

3. Les transferts

Ainsi que le rappelle la CCSS, *« les régimes de sécurité sociale échangent d'importantes masses financières entre eux et avec d'autres organismes ; ces transferts poursuivent différents objectifs : il peut s'agir de transférer le financement d'une prestation d'un organisme à un autre, de prendre en charge des cotisations de catégories particulières d'affiliés, d'assurer l'équilibre comptable de régimes intégrés ou d'apporter des ressources à des fonds de financements ».*

En 2025, ces flux ont apporté 70,8 milliards d'euros de recettes aux ROBSS, provenant à raison de 68 % du FSV, qui finance des prestations non-contributives, à hauteur de 26 % de l'État (prise en charge de cotisations, subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux de retraite, etc.) et enfin à hauteur de 6 % de régimes complémentaires.

Dans le sens inverse, les versements des ROBSS ont représenté 59,5 milliards d'euros, répartis à raison de 44 % au profit de fonds pour des maladies spécifiques ou celui en faveur des victimes de l'amiante, à hauteur de 43 % à celui des départements ou d'autres partenaires des branches maladie et autonomie et à hauteur de 13 % à celui des régimes complémentaires.

III. LES DÉPENSES

En 2025, les cinq branches des ROBSS ont dépensé **666 milliards d'euros** ⁽¹⁾, en légère sous-exécution par rapport à la prévision de la LFSS pour 2025 (– 0,4 milliard d'euros), mais en **augmentation de 3,6 % par rapport à 2024**.

CHARGES NETTES DES ROBSS ET DU FSV PAR BRANCHE EN 2024 ET 2025

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

	2025	LFSS pour 2025			LACSS pour 2024		
		Prév.	Écart		Réal.	Écart	
			Val.	Vol.		Val.	Vol.
Maladie	262,6	261,8	0,8	0,3 %	253	9,6	3,8 %
Accidents du travail et maladies professionnelles	17,4	17	0,4	2,3 %	16,3	1,1	6,7 %
Vieillesse	304,1	304,1	0	0,0 %	293,8	10,3	3,5 %
Famille	58,5	59,5	– 1	– 1,7 %	57,8	0,7	1,2 %
Autonomie	41,8	42,6	– 0,8	– 1,9 %	39,9	1,9	4,8 %
Régimes obligatoires de base	665,7	666,1	– 0,4	– 0,1 %	642,8	22,9	3,6 %
Fonds de solidarité vieillesse	21,4	21,1	0,3	1,4 %	20,5	0,9	4,4 %
ROBSS + FSV	666	666,4	– 0,4	– 0,1 %	643,1	22,9	3,6 %

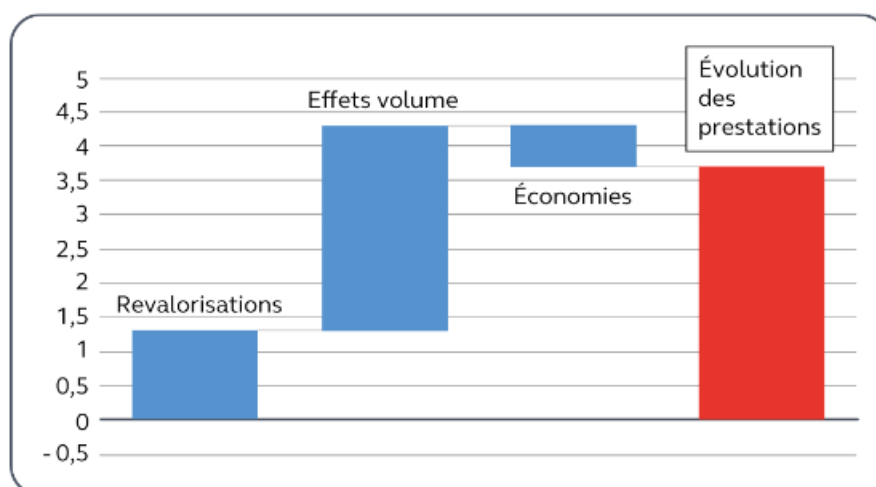
Note de lecture : la ligne " Régimes obligatoires de base " ne correspond pas à la somme des cinq lignes des branches compte tenu des transferts entre branches. Dans le total, ces transferts ont été neutralisés pour ne pas être comptés deux fois.

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2026.

Les prestations légales, qui représentent 93 % du total des dépenses, atteignent **623,8 milliards d'euros en 2025**, contre 602 milliards d'euros en 2024 et 641,4 milliards d'euros prévus en 2026.

Leur progression s'élève à 3,7 % en 2025 et ralentit par rapport à 2024 (+ 5,3 %) : avec la baisse de l'inflation, les prestations indexées, revalorisées avec un an de décalage, augmentent moins vite.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS LÉGALES EN 2025



Source : commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2025.

(1) Il en est rendu compte de manière exhaustive dans les six rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPS) qui, ensemble, forment l'annexe 1 du PLACSS.

Cette hausse de 3,7 % se répartit entre :

- 3,1 points d'évolution spontanée ;
- 1,3 point du fait des revalorisations ;
- 0,1 point à la baisse avec la fin des soins liés au covid-19.

Les mesures nouvelles ont contribué à réduire la croissance des prestations de 0,6 point.

RÉPARTITION DES PRESTATIONS LÉGALES NETTES PAR BRANCHE DE 2024 À 2026 (P)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	2024	%	2025	%	2026 (p)	%
Prestations légales nettes versées par les régimes de base	601 963	5,3	623 828	3,6	641 400	2,8
Prestations légales nettes maladie	234 399	3,8	243 909	4,1	252 793	3,6
Maladie - maternité ONDAM	218 867	3,7	227 740	4,1	236 037	3,6
Maladie - maternité hors ONDAM	5 473	-0,4	5 662	3,4	6 072	7,3
Invalidité	9 415	6,1	9 797	4,1	10 139	3,5
Prestations légales décès, provisions et pertes sur créances nettes	643	43,2	710	10,4	545	-23,3
Prestations légales nettes AT-MP	13 014	6,8	13 632	4,8	14 242	4,5
Incapacité temporaire (ONDAM)	6 338	8,6	6 758	6,6	7 202	6,6
Incapacité permanente (hors ONDAM)	5 972	4,1	6 045	1,2	6 110	1,1
Autres prestations, provisions et pertes sur créances nettes	704	14,2	830	17,9	930	12,0
Prestations légales famille nettes	33 785	3,7	33 908	0,4	33 984	0,2
Prestations en faveur de la famille	21 759	3,8	22 157	1,8	22 076	-0,4
Prestations dédiées à la garde d'enfant	11 454	2,2	11 444	-0,1	11 542	0,9
Autres prestations légales nettes, provisions et pertes sur créances nettes	572	35,9	308	-46,2	366	18,8
Prestations légales vieillesse nettes	287 901	6,9	297 797	3,4	304 318	2,2
Droits propres	263 659	7,0	273 033	3,6	279 295	2,3
Droits dérivés	24 211	5,0	24 667	1,9	24 884	0,9
Autres prestations, provisions et pertes sur créances nettes	30	-	98	++	138	++
Prestations légales nettes autonomie	32 865	4,5	34 581	5,2	36 063	4,3
Médico-social (ONDAM)	31 244	4,3	32 929	5,4	34 357	4,3
Autres prestations (AEEH), provisions et pertes sur créances nettes	1 620	8	1 652	2,0	1 706	3,3

Source : rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, mai 2026.

Les dépenses des branches maladie (A) et vieillesse (C) représentent 87 % du total. Les branches accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) (B), famille (D) et autonomie (E) méritent toutefois une attention particulière en raison de la hausse notable de leurs dépenses.

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de mai 2026, la Cour des comptes relève que les soldes par branches « se dégradent tous par rapport à 2024, sauf celui de la branche famille ».

A. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE MALADIE ET DE L'ONDAM

La branche maladie porte près des trois quarts du déficit des ROBSS.

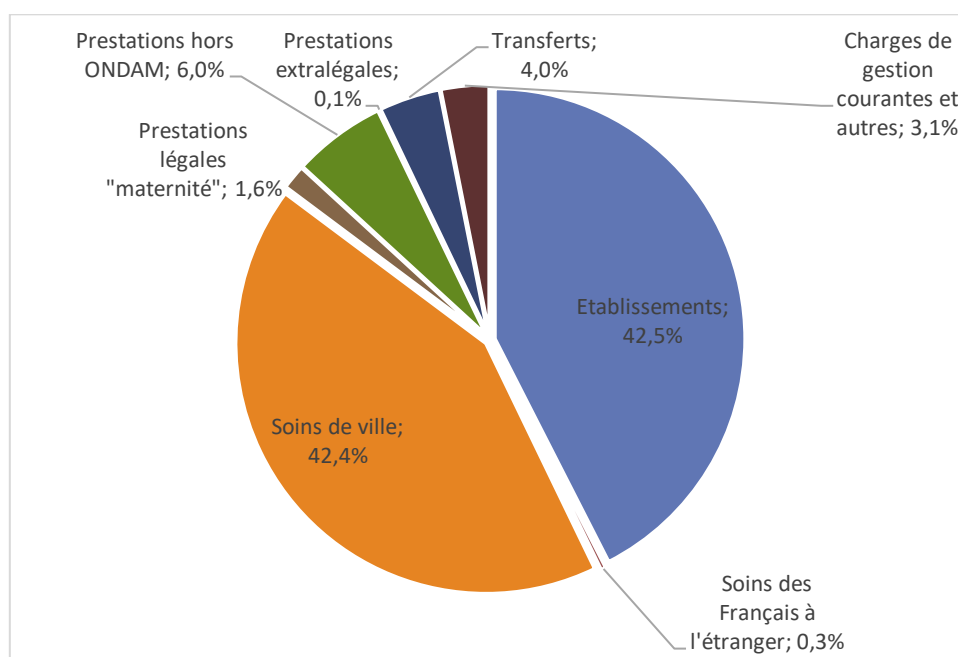
Il convient d'aborder les charges de la branche maladie de manière globale (1), puis en insistant sur celles comprises dans l'ONDAM (2), étant rappelé que ce dernier agrégat inclut aussi des prestations, rémunérations ou investissements d'autres branches.

1. Les dépenses de la branche maladie

Les dépenses de la branche maladie ont atteint **262,6 milliards d'euros en 2025**, soit 0,3 % de plus que la prévision de la LFSS initiale et 3,8 % de plus qu'au titre du PLACSS de l'année 2024.

Ces charges couvrent principalement les prestations nettes qui s'élèvent à 227,7 milliards d'euros, consacrées aux soins de ville, aux établissements de santé, aux prestations maternité et aux soins des Français à l'étranger.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE LA BRANCHE MALADIE EN 2025



Source : commission des finances, à partir de PLACSS 2025, rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, annexe 1 maladie, mai 2026.

Hors ONDAM, la progression des dépenses s'explique principalement par les **revalorisations légales** (+ 2,4 % en moyenne annuelle). En particulier, les prestations d'invalidité (9,8 milliards d'euros) ont augmenté de 4,1 % en valeur.

2. Les dépenses relevant de l'ONDAM

L'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM)

L'ONDAM retrace des prestations légales, dont l'essentiel des indemnités journalières, et les dotations aux établissements de santé et médico-sociaux (ESMS), couvrant ainsi des dépenses retracées dans les comptes des branches maladie, AT-MP et autonomie (*cf.* annexe 3 du PLACSS pour une décomposition exhaustive).

L'ONDAM comprend six sous-objectifs :

- celui des soins de ville, correspondant aux honoraires des professionnels libéraux, aux remboursements des produits de santé et aux indemnités journalières (IJ) ;

- celui des établissements de santé ;

- ceux du financement des ESMS pour les personnes âgées et handicapées ;
- celui du fonds d'intervention régional (FIR) et de divers soutiens pour l'investissement, qui correspond, d'une part, aux enveloppes déléguées par les agences régionales de santé (ARS) en vue d'actions et d'expérimentations dans le domaine sanitaire, et d'autre part, au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) et au plan d'aide à l'investissement (PAI) de la CNSA ;

- celui des autres prises en charge (dotations aux établissements accueillant des personnes faisant face à des difficultés spécifiques, dont l'addiction, les soins des Français à l'étranger, *etc.*).

La Cour des comptes indique que « 88,5 % des charges nettes de la branche maladie étaient comprises » ⁽¹⁾ dans l'ONDAM en 2025.

Les dépenses relevant du champ de l'ONDAM ont été fixées à 264,9 milliards d'euros dans la LFSS pour 2025, soit une hausse de 3,4 % à champ constant. En 2025, l'ONDAM a été sous-exécuté de 0,5 milliard d'euros par rapport à la cible fixée en LFSS pour 2025.

DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DE L'ONDAM POUR 2025 ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

Constat 2025 (en Md€)	Objectifs 2025 en LFSS pour 2025	Objectifs 2025 en LFSS pour 2026	Constat 2025	Taux d'évolution	Ecart à la LFSS pour 2025	Ecart à la LFSS pour 2026
ONDAM TOTAL	265,9	265,9	265,4	3,4%	-0,5	-0,5
Soins de ville	113,2	113,9	113,7	3,5%	0,5	-0,3
Etablissements de santé	109,6	109,5	109,4	3,6%	-0,3	-0,1
Etablissements et services médico-sociaux	33,4	33,0	32,9	4,2%	-0,4	-0,1
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées	17,6	17,4	17,3	5,8%	-0,3	-0,1
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées	15,7	15,6	15,6	2,5%	-0,2	0,0
Dépenses relatives au Fonds d'intervention régional et Soutien national à l'investissement	6,3	6,1	6,1	-5,6%	-0,2	0,0
Autres prises en charges	3,4	3,3	3,3	3,9%	-0,1	0,0

Source : rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, mai 2026.

(1) Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement la sécurité sociale, mai 2026, p. 42.

Cependant, **le montant fixé en LFSS était initialement élevé** : l'objectif assigné et réalisé correspond à une progression de 3,4 % par rapport à l'année précédente, tandis que la progression des recettes de la sécurité sociale était fixée à + 2,7 %. En outre, cette croissance de l'ONDAM en 2025 est supérieure d'environ 1,4 point à celle du PIB, écart jamais observé au cours des vingt dernières années.

Par ailleurs, face au risque de dépassement de l'ONDAM de plus de 0,5 %, une **alerte** a été déclenchée en juin 2025. Des mesures d'économies ont été prises. Elles se sont élevées à **5,1 milliards d'euros** contre 4,3 milliards d'euros prévus. Si les économies réalisées sur les produits de santé ont été moindres que prévues, les efforts supplémentaires ont principalement été supportés par les **établissements de santé et les établissements médico-sociaux** (à hauteur de 1,2 milliard d'euros).

La sous-exécution de l'ONDAM en 2025 masque une **exécution contrastée entre sous-objectifs** : le dépassement des dépenses des soins de ville a été plus que compensé par les sous-exécutions des autres sous-objectifs. Alors que les sous-objectifs des établissements de santé et des établissements et services pour personnes âgées accusent la sous-exécution la plus forte, en raison des mesures d'économie supplémentaires mises en œuvre courant 2025, le sous-objectif des soins de ville dépasse l'objectif initial de 0,5 milliard d'euros pour atteindre **113,7 milliards d'euros**.

Les **dépenses de soins de ville ont augmenté de 3,5 %** par rapport à 2024. Cette croissance est d'abord portée par l'augmentation de 5,3 % des dépenses brutes des produits de santé qui représentent plus d'un tiers des dépenses des soins de ville.

Deuxième poste de dépenses des soins de ville, **les honoraires** médicaux et dentaires connaissent une accélération en 2025 (+ 6,4 %). Les revalorisations conventionnelles ont conduit à la hausse des honoraires des médecins généralistes (+ 6,8 %) et spécialistes (+ 5,1 %), des chirurgiens-dentistes (+ 5,7 %) et des masseurs-kinésithérapeutes (+ 4,2 %).

Les indemnités journalières

Les indemnités journalières compensent la perte de revenus en cas d'incapacité temporaire de travail, qu'elle soit liée à la maladie, aux AT-MP, à la maternité, au congé de paternité ou de naissance. Créé par la loi du 5 avril 1928 puis intégré à la sécurité sociale en 1945, le cadre de leur indemnisation (carence de trois jours, durée maximale de trois ans) reste globalement inchangé, malgré les évolutions du monde du travail et de l'assurance maladie.

Les indemnités journalières relèvent en majorité du régime général (11,3 milliards d'euros en 2025) et se répartissent entre les différents risques couverts : maladie, AT-MP et maternité et les congés de naissance.

Dans son avis du 18 juin 2025, le comité d'alerte de l'ONDAM a alerté sur un risque de dépassement de l'ONDAM au-delà du seuil de 0,5 % de l'objectif voté en LFSS. Parmi les évolutions motivant cet avis, la forte dynamique des indemnités journalières avec une proposition toujours plus importante des arrêts de longue durée faisait peser un risque de dépassement de l'enveloppe de soins de ville.

Depuis la fin de la crise sanitaire, la hausse des dépenses d'IJ ne s'explique que pour partie par le vieillissement de la population et la hausse des salaires. ⁽¹⁾ Pour la Cour des comptes, « *la trajectoire financière de ces indemnités constitue un facteur de fragilité majeur pour l'équilibre des deux branches [maladie et AT-MP]* » ⁽²⁾.

Enfin, les dépenses de transport des patients progressent de manière mesurée (+ 0,6 %) du fait des mesures prises en 2025.

Les dépenses du sous-objectif des **établissements de santé** augmentent de 3,6 % pour s'établir à 109,4 milliards d'euros. Malgré la hausse de leurs ressources, le déficit des hôpitaux est élevé (2,6 milliards d'euros en 2025 pour le budget principal).

En 2025, les **deux sous-objectifs médico-sociaux** ont été sous-exécutés, notamment du fait du gel de 0,3 milliard d'euros de crédits à la suite de l'avis du comité d'alerte. La situation financière des établissements de la branche autonomie est dégradée (51 % des établissements sont déficitaires en 2025).

B. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AT-MP

En 2025, le solde de la branche AT-MP est **déficitaire** pour la première fois depuis 2013 (– 0,2 milliard d'euros). Cette situation s'explique par **la forte progression des prestations légales** (+ 5,7 %) liée à celle des **indemnités journalières**, ainsi que par l'augmentation de 0,4 milliard d'euros du transfert vers l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP ⁽³⁾.

Sur les 17,4 milliards d'euros dépensés au titre des accidents du travail et maladies professionnelles, **6 milliards d'euros concernent les prestations versées pour incapacité permanente**. Cette enveloppe est en hausse de 1,5 % sous l'effet de la revalorisation des rentes (2,4 %) contrebalancée par la baisse de volume (– 0,5 %) et le recul progressif de la provision chez les exploitants agricoles (– 0,4 %).

(1) Depuis 2024, l'effet volume est prépondérant. En 2025, l'effet prix est quasiment nul compte tenu de la mesure de réduction du plafond du revenu d'activité pris en compte : 1,4 SMIC depuis le 1^{er} avril 2025 pour les arrêts de travail maladie.

(2) Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026, p. 96.

(3) Article L. 171-1 du code de la sécurité sociale.

RÉPARTITION DES PRESTATIONS VERSÉES PAR LA BRANCHE AT-MP

En milliards d'euros

	2025	2024	Évol. 2024-2025	
			En valeur	En %
Prestations d'incapacité temporaire	6,9	6,4	+ 0,5	+ 7,9 %
<i>Dont indemnités journalières</i>	5,7	5,2	+ 0,5	+ 10 %
Prestations d'incapacité permanente (rentes et indemnité sen capital)	6,0	5,8	+ 0,1	+ 2,1 %
Prestation extra-légales (prévention...)	0,6	0,5	+ 0,1	+ 18,5 %
Total	13,5	12,8	+ 0,7	+ 5,7 %

Source : Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2026.

En 2025, les dépenses de **prévention** de la branche AT-MP ont fortement augmenté, sous l'effet de la montée en charge du compte professionnel de prévention (C2P) et de celle du nouveau fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU). ⁽¹⁾

La Cour des comptes alerte sur les **risques** liés au C2P. D'une part, les défaillances en gestion se traduisent par des erreurs et un manque de contrôle. D'autre part, les dépenses liées au C2P et au FIPU sont appelées à augmenter. Après une multiplication par dix des dépenses entre 2018 et 2025, le nombre de points en stock était proche de 30 millions fin 2025. Selon les projections de la CNAV, ce nombre doublerait en 2060 et les dépenses annuelles seraient multipliées par huit pour dépasser le milliard d'euros. Aussi, la Cour insiste sur la nécessité de revoir le dispositif pour en assurer la soutenabilité.

C. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE

Les dépenses de la branche vieillesse pour l'ensemble des régimes obligatoires de base s'élèvent à **304,1 milliards d'euros** en 2025, en hausse de 3,5 % par rapport à 2024. Cette évolution est conforme aux prévisions inscrites en loi de financement.

Les pensions nettes versées par les régimes de retraite de base ont atteint **297,8 milliards d'euros**. Elles se répartissent entre 59 % versés par les régimes alignés, 32 % par les régimes de la fonction publique, 6 % par les régimes spéciaux et 3 % par les autres régimes de base.

(1) L'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention a transformé le compte personnel de prévention de la pénibilité en compte professionnel de prévention. Ce compte permet à des salariés du régime général et du régime agricole, exposés à des facteurs de pénibilité dans leur travail, de partir plus tôt à la retraite, de travailler à temps partiel en étant rémunérés à temps plein ou de bénéficier d'une formation ou d'une reconversion.

Le déficit de la branche vieillesse s'établit à **7,1 milliards d'euros** (soit + 1,5 milliard d'euros par rapport à 2024). Les dépenses des pensions de retraite augmentent, mais moins fortement qu'en 2024, sous l'effet de la **revalorisation** des pensions (+ 2,2 % en 2025 contre + 5,3 % en 2024 du fait de la baisse de l'inflation), de la **hausse des effectifs** avec l'allongement de l'espérance de vie et de la **croissance de la pension moyenne** des retraités.

En 2025, la **réforme des retraites de 2023** a généré des gains estimés à 0,8 milliard d'euros pour le régime général et le régime agricole des salariés.

PRESTATIONS LÉGALES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DU RÉGIME GÉNÉRAL

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

	2025			2024			Évolution 2024-2025	
	Droits propres	Droits dérivés	Total	Droits propres	Droits dérivés	Total	En valeur	En %
Pensions	143,1	13,3	156,4	137,3	13	150,3	+ 6,1	+ 4,1 %
Minimum vieillesse	4,1	0,15	4,2	3,8	0,2	4	+ 0,25	+ 6,2 %
Majorations	5,9	0,8	6,7	5,8	0,8	6,6	+ 10,1	+ 1,5 %
Total	153,1	14,2	167,4	147	13,9	160,9	+ 6,5	+ 4 %

Source : *Cour des comptes*, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2026.

D. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

En 2025, les charges nettes de la branche famille s'élèvent à **58,5 milliards d'euros**, en hausse de 1,2 % par rapport à 2024. **Les prestations qui se montent à 41,3 milliards d'euros représentent plus de 70 % de ces charges.**

La croissance des prestations résulte surtout de la **revalorisation légale** de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, rehaussée de 1,7 % au 1^{er} avril 2025 (soit + 2,4 % en moyenne annuelle). Toutefois, la **baisse de la natalité** en 2025 (– 2,1 % selon l'INSEE) modère cette progression.

S'agissant de la **réforme du complément du libre choix de mode de garde** (CMG)⁽¹⁾, la montée en charge a été plus lente que prévu : les dépenses se sont élevées à 7,4 milliards d'euros en 2025 (– 0,2 milliard d'euros par rapport à la prévision).

(1) L'article 86 de la LFSS pour 2023 prévoit une réforme du complément de libre choix du mode de garde mise en œuvre progressivement à partir de septembre 2025 : alignement du coût horaire des modes d'accueil individuels sur celui des crèches, extension du droit au CMG jusqu'aux 12 ans de l'enfant pour les familles monoparentales et modification du bénéfice du CMG pour les parents séparés qui accueillent leurs enfants dans le cadre d'une résidence alternée.

La branche finance également des **prestations extra-légales d'action sociale**, notamment à destination des établissements d'accueil de la petite enfance et de la jeunesse. Ces prestations ont connu une augmentation moins forte que l'an dernier : + 1,9 % en 2025 contre + 7,6 % en 2024. Dans ce cadre, les subventions d'investissement ont augmenté de 18 %, conformément aux orientations du plan « Petite enfance » lancé en 2021. En revanche, le fonds national d'action sociale (FNAS) a été sous-exécuté à hauteur de 0,4 milliard d'euros.

E. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AUTONOMIE

Le PLACSS fait état d'une dépense de **41,8 milliards d'euros** au titre de la « cinquième » branche, un montant en hausse de 4,8 % par rapport à 2024.

Pour 2025, il convient de noter :

– un soutien de 17,4 milliards d'euros aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ;

– un soutien de 15,6 milliards d'euros aux établissements pour les personnes en situation de handicap ;

– des transferts aux départements à hauteur de 5,3 milliards d'euros pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) ;

– 1,6 milliard d'euros pour financer l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du mercredi 3 juin, la commission a examiné pour avis le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2025 (n° 2843) (M. Nicolas Tryzna, rapporteur).

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. J'ai la responsabilité de vous présenter, pour la première fois, les grandes lignes du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss) de l'année 2025, le quatrième exercice du genre. Vous êtes désormais rompus à cet exercice parlementaire, instauré à la suite de la loi organique de 2022. Je ne doute pas que nous terminerons par un vote positif puisque, jusqu'à présent, ce texte a toujours été rejeté.

Comme vous le savez, l'approbation du Placss constitue avant tout un temps de contrôle et de réflexion sur l'exécution réelle des comptes sociaux et sur la trajectoire de nos finances sociales. Il faut pleinement s'en emparer, même s'il n'emporte pas d'effets directs sur la gestion du régime de sécurité sociale.

En premier lieu, j'appelle votre attention sur le manque croissant de lisibilité de nos finances sociales – empilement des réformes, des dispositifs, des modes de financement et des acteurs publics. Une part importante des prestations sociales les plus structurantes n'apparaît pas directement dans le champ des LFSS (lois de financement de la sécurité sociale) ou y figure selon des modalités particulièrement complexes.

Le RSA, par exemple, est principalement financé par les départements, alors même qu'il est versé par les CAF (caisse d'allocations familiales). Ces doublages entre les circuits de financement, les organismes gestionnaires et les responsabilités institutionnelles génèrent de l'incompréhension pour nos concitoyens et brouillent la lecture d'ensemble de notre modèle de protection sociale, rendant plus difficile l'exercice du contrôle parlementaire sur les dépenses sociales. Cela apparaît clairement dans le rapport, qui a été rendu hier et sera publié la semaine prochaine, de la commission d'enquête visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale.

Passé ce premier constat, permettez-moi de revenir sur les principales conclusions du projet de loi. Le creusement du déficit constaté en 2025 confirme d'abord l'enracinement durable du déséquilibre des comptes sociaux. Le déficit des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) atteint 21,6 milliards d'euros. Hors période exceptionnelle liée à la crise sanitaire, il s'agit du niveau de déficit le plus élevé enregistré depuis 2012. Cette dégradation est principalement portée par les branches maladie et vieillesse, dont les dépenses continuent de progresser à un rythme soutenu.

Les perspectives à moyen terme demeurent tout aussi préoccupantes. Si la LFSS pour 2026 retient encore un déficit de 19,4 milliards d'euros, les dernières estimations de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) l'évaluent désormais à 23 milliards.

Je rappelle également que les déficits sociaux recommencent à s'accumuler à l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), malgré les reprises de dette opérées par la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale). Après l'achèvement, en 2024, du programme de transferts prévu par la loi organique de 2020, un transfert complémentaire de 15 milliards d'euros vers la Cades est encore prévu en 2026.

La dette sociale se reconstitue ainsi directement dans la trésorerie de l'Acoss, qui porte désormais des déficits structurels d'une ampleur inédite, alors même qu'elle n'a vocation

à assurer qu'un financement de court terme des régimes sociaux. La Cour des comptes souligne ainsi que les besoins de financement de l'Agence pourraient approcher 100 milliards d'euros en 2027 puis 135 milliards en 2029 si aucune mesure de redressement n'est engagée.

Dans ce contexte, la Cour des comptes estime désormais qu'une reprise de la dette sociale par la Cades serait nécessaire, afin d'éviter une impasse de financement. Une telle évolution conduirait toutefois à prolonger encore la durée de vie de la Cades, créée en 1996 comme un dispositif temporaire dont l'extinction était initialement prévue en 2009, avant d'être successivement repoussée au moins jusqu'en 2033.

La perte de maîtrise préoccupante des comptes sociaux se joue également en dépense. Les dépenses des administrations de sécurité sociale atteignent 666 milliards d'euros en 2025, en hausse de 3,6 % par rapport à 2023. La bonne nouvelle, c'est que, pour la première fois depuis 2020, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a été respecté ; il a même été légèrement sous-exécuté. Il faut toutefois pondérer cet optimisme, qui ne doit pas occulter la dynamique de croissance des dépenses : l'Ondam était fixé à un niveau élevé ; il progresse de 3,4 % par rapport à 2024. En outre, ce résultat a été rendu possible par des mesures d'économies supplémentaires, à la suite de l'avis du comité d'alerte en juin 2025.

Par ailleurs, le respect de l'Ondam ne doit pas masquer une exécution inégale selon les branches : le dépassement des dépenses des soins de ville a été plus que compensé par les sous-exécutions des autres sous-objectifs. À cet égard, cette année encore, les indemnités journalières (IJ) connaissent une hausse non maîtrisée et pour partie inexplicquée. Cette situation ne doit pas nous satisfaire. Si des mesures ont été prises en matière de lutte contre la fraude, il conviendra d'en mesurer les effets.

Enfin, il faut relever les progrès réalisés en matière de fiabilité des comptes sociaux. La certification des comptes du régime général par la Cour des comptes marque, cette année, une nette amélioration : pour la première fois, ils sont validés – ils ne l'avaient pas été, en partie, en 2022, 2023 et 2024.

Au total, je pense qu'il nous faut aborder ce texte avec lucidité. La situation de nos comptes sociaux est alarmante, mais il serait vain d'opposer un avis défavorable à un texte dont l'objet est avant tout de constater une exécution budgétaire. En résumé, c'est un thermomètre : casser le thermomètre n'a jamais permis de faire baisser la température. Les données présentées sont sincères et cohérentes, au regard des analyses de la Cour des comptes. En ce sens, le Placss remplit son objectif : permettre au Parlement de mesurer l'état réel de nos finances sociales, aussi dégradées soient-elles.

Dès lors, je crois qu'il nous appartient d'approuver ces comptes, non par satisfaction, mais précisément pour en tirer toutes les conséquences politiques et financières. Donner un avis favorable à ce texte, c'est reconnaître la réalité des comptes sociaux, afin de mieux affronter les déséquilibres qu'ils révèlent.

Au-delà de ce constat, nous devons aussi collectivement ouvrir le débat sur les formes structurelles dont notre système de protection sociale a besoin. La sécurité sociale constitue l'un des piliers de notre pacte national. Sa préservation suppose d'abord de garantir sa soutenabilité financière. Cela implique de poursuivre résolument la lutte contre les fraudes sociales, de mieux maîtriser certaines dépenses, dont la progression n'est pas suffisamment pilotée, et de renforcer les politiques de prévention pour réduire les coûts évitables et simplifier l'organisation de notre système, afin d'éliminer les doublons administratifs.

Cela suppose également de remettre le travail au cœur du financement de notre modèle social, en favorisant l'activité, l'emploi et la création de richesses, et de réfléchir à la meilleure façon de protéger durablement notre système de solidarité, sans reporter indéfiniment les déficits sur des générations futures : nous devons trouver progressivement l'équilibre des comptes, tout en consacrant les moyens sur ceux qui en ont réellement besoin.

M. le président Éric Coquerel. Je vais vous décevoir, car je vais plutôt conseiller de ne pas approuver ce tableau. Cet état des lieux des comptes de la sécurité sociale est marqué par un déficit de 21,6 milliards d'euros. Ce niveau élevé résulte, selon moi, de choix de l'exécutif : il vise, encore une fois, à justifier une réduction des droits sociaux, chiffrée par la Cour des comptes à 10 milliards pour 2027.

Je pense qu'il y a d'autres solutions, pour plusieurs raisons. Premièrement, ce déficit s'explique par un manque de recettes, en raison notamment du niveau d'exonération de cotisations sociales, qui atteint désormais la somme vertigineuse de 86 milliards d'euros, privant ainsi la sécurité sociale d'une partie de ses recettes. La Cour des comptes a évalué le montant de la perte à 5,5 milliards d'euros non compensés en 2024. Si l'État compensera un peu mieux en 2026, la Cour souligne qu'il ne s'agit que d'un rééquilibrage partiel. Autrement dit, plusieurs milliards manqueront en termes de compensation. Par ailleurs, n'oublions pas que ces exonérations sont compensées par la TVA. Cela signifie que l'État se voit privé de recettes, puisque moins de 50 % des recettes de TVA sont désormais réservées au budget de l'État, contre quasiment 100 % en 2017 : le problème est global.

Deuxièmement, ce déficit s'explique aussi par des dépenses non financées : je pense notamment au Ségur de la santé, soit des décisions prises par l'État en termes de politique de santé pour lesquelles aucun financement n'a été prévu, ce qui alourdit d'autant le déficit.

Troisièmement, on intègre dans la dette sociale des dettes qui, à mon avis, devraient être celles de l'État : je pense notamment aux 92 milliards de déficit liés à la crise sanitaire. Dès lors que l'État a choisi de faire face à la crise sanitaire de cette manière – ce que je ne remets pas en question –, on peut considérer qu'il n'est pas normal que ce soit le système général de la sécurité sociale qui paie.

J'ajoute que, si nous avons décidé d'imputer cette part à la charge de l'État, il aurait fait des économies. Selon une étude de l'économiste Michaël Zemmour à l'époque, si ces 92 milliards avaient été à la charge de l'État, cela lui aurait coûté environ 1 milliard d'euros, au lieu d'une dizaine de milliards à la Cades. En effet, l'État ne rembourse jamais le stock de sa dette mais paie seulement les intérêts, ce qui n'est pas vrai pour la Cades. Ce transfert sur la dette sociale a donc été une très mauvaise affaire.

Cela a bien sûr une incidence puisque, en 2025, 19 milliards de recettes ont été affectés à la Cades. Ces recettes reposent, certes, sur des prélèvements injustes, mais si elles finançaient les régimes obligatoires sociaux au lieu d'être transférées vers le secteur financier, elles auraient amélioré la situation financière de la sécurité sociale. Dans l'article liminaire, on peut d'ailleurs constater que le solde est, certes, légèrement négatif cette année, mais dans des proportions moindres que le déficit annoncé ; les autres années, les administrations de sécurité sociale étaient en réalité excédentaires si l'on met de côté ces 19 milliards affectés à la Cades.

Enfin, je continue à penser que la solution est peut-être d'aller chercher des recettes supplémentaires, soit avec une légère augmentation des cotisations, soit – cela avait été adopté par l'Assemblée avant d'être remis en question – en faisant payer des cotisations sur les dividendes, ce qui rapporterait 10 milliards d'euros ; surtout, il faut une politique globale de

création d'emplois, d'augmentation des salaires, d'égalité salariale, par exemple homme-femme, à la condition de ne pas adopter les règles que certains d'entre vous préconisent, consistant à augmenter les salaires nets en jouant sur le salaire socialisé – en baissant les cotisations, ce qui aurait pour effet de mettre encore plus en péril notre régime de sécurité sociale. Je rappelle que les cotisations ne sont pas des charges, mais du salaire socialisé : si on décide de les baisser, on donne d'une main ce que l'on prend dans la poche des salariés.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je ne commenterai pas votre exposé, monsieur le rapporteur pour avis, mais vous poserai deux questions, sur lesquelles j'aimerais avoir vos éclairages. Tout d'abord, sur la dégradation continue de la trésorerie de l'Acoss et des perspectives de déficit social à moyen terme, considérez-vous qu'une nouvelle reprise de la dette par la Cades est inévitable ? Dans cette hypothèse, considérez-vous que l'on peut continuer à repousser l'horizon d'extinction de cet organisme, qui avait vocation initiale à disparaître il y a dix-sept ans, en 2009 ?

Ma seconde question concerne les indemnités journalières, qui font l'objet de larges débats entre nous. Tout le monde – la Commission des comptes, la Cour des comptes – souligne le poids des dépenses de ces indemnités. Le nombre des IJ a augmenté de 4,6 % en 2025, notamment pour les arrêts maladie et les accidents du travail ; la hausse des IJ liées aux accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) s'est élevée à 8 % par an entre 2022 et 2025 – ce n'est donc pas l'affaire d'une année. Cet effet macroscopique représente une dépense supplémentaire de 1,2 milliard d'euros pour les IJ AT-MP.

Pour la Cour des comptes, cette trajectoire « constitue un facteur de fragilité majeure pour l'équilibre des deux branches ». Quelle analyse faites-vous de cette dynamique, sachant que, si c'était simplement lié aux régimes sociaux français, on n'observerait pas cette augmentation, qui existe aussi chez nos voisins ? On a l'impression que nos sociétés occidentales et leur modèle économique connaissent une augmentation de ces indemnités journalières ; on l'observe dans tous les pays. J'aimerais avoir votre analyse sur les raisons, et éventuellement sur les freins à prévoir.

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. Je vais vous surprendre, monsieur le président, mais je suis tout à fait d'accord avec une partie de votre propos. Sur la question du Ségur de la santé, vous avez tout à fait raison : le manque de compensation est en partie à l'origine du problème.

M. le président Éric Coquerel. Je ne suis pas étonné.

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. J'ai un léger bémol, en revanche, sur la progression des recettes. Si les défiscalisations entraînaient une baisse de recettes, celles-ci auraient baissé ; or, en l'état, elles ont augmenté – moins que les dépenses, certes. Nous avons un différend politique : vous considérez qu'il faut conserver des cotisations élevées, sans défiscalisation, pour avoir davantage de recettes ; je considère – et nous sommes beaucoup à le penser – que la baisse des charges sur le travail permet de relancer l'emploi et d'augmenter les recettes. Pour le coup, cela ne surprendra personne, c'est une vraie différence politique.

Nous évoquerons la question de la dette sociale à la charge de l'État lors de la discussion sur l'amendement de M. Boyard, visant à supprimer l'article 3.

Concernant la question de la dette gérée par la Cades ou par l'État, je suis en complet désaccord avec vous. Oui, certains économistes se situant plutôt de votre côté semblent penser que la bonne solution serait de la faire gérer par le budget de l'État. Je ne partage pas cet avis, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les résultats prouvent que la Cades marche plutôt bien :

ses résultats financiers ne sont pas inintéressants. D'autre part, si j'ai moins d'antériorité que vous dans cette assemblée, je sais néanmoins que lorsqu'on donne à l'État la gestion de la dette, on a un peu de mal, à la fin, à ce que cela ne pèse pas sur les autres dépenses. Là, nous avons un outil de gestion qui nous permet d'avoir une visibilité. Si l'on peut regretter la création d'un outil temporaire, qui aurait dû être dissous il y a très longtemps, il a néanmoins atteint ses objectifs.

Bien évidemment, monsieur le rapporteur général, il serait souhaitable de ne plus avoir besoin de la Cades, et il est évident qu'elle va devoir être prolongée, d'au moins dix ans selon la Cour des comptes – soit jusqu'en 2043 au lieu de 2033. Je considère que cet outil est utile, d'autres que ce n'est pas forcément le bon, mais le reporter *ad vitam æternam* n'est pas forcément la bonne solution.

Sur la question des indemnités journalières, je risque d'être un peu décevant. Vous avez raison, ce sujet dépasse le cas français. On a un vieillissement de la population, une augmentation du salaire minimum et de l'inflation, donc une augmentation réelle des indemnités, mais on a encore un peu de mal à percevoir la cause réelle. Pour l'instant, on a une vraie interrogation sur ce point. Indéniablement, les IJ augmentent beaucoup plus que prévu, avec une multiplication par 1,7 en un peu plus de dix ans, ce qui est énorme.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je voudrais être certain de la donnée suivante. Est-il est vrai qu'en mettant de côté l'augmentation de l'âge de la population, plus les augmentations de salaires, on explique la moitié de l'augmentation des IJ ? Ces masses sont-elles exactes ?

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. En effet, une partie de ces chiffres mériterait qu'on essaie de comprendre et de creuser un peu plus. La moitié me semble être la bonne proportion.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Philippe Lottiaux (RN). Y a-t-il un pilote dans l'avion ? Au cinéma, cela donne plutôt une bonne comédie ; pour les comptes de la sécurité sociale, plutôt une tragédie, en trois actes. Premier acte : le dérapage. Alors que se multiplient les déserts médicaux et que l'hôpital s'écroule, les dépenses augmentent significativement chaque année. Comment s'en étonner, dans un pays où le taux de personnel non soignant dans les hôpitaux est de 10 % supérieur à la moyenne européenne ? Comment pourrait-il en être autrement, pour un système qui croule sous le poids de sa technocratie, entre multiplicité des autorités, agences et autres comités ?

Deuxième acte : le *Titanic*. La trajectoire des dépenses est « hors de contrôle », comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2025. De fait, le déficit a doublé entre 2023 et 2025, et va visiblement dépasser les 25 milliards d'euros cette année, auxquels s'ajoutent près de 50 milliards de déficit des retraites de l'État pris sur le budget général. La Cour a souligné des défaillances : faiblesse du cadre général de contrôle interne aux Urssaf et à l'Acoss ; anomalies affectant la gestion des bénéficiaires de l'assurance maladie. S'agissant de l'AME (aide médicale de l'État), qui nous coûte plus de 1,3 milliard, la Cour rappelle que ce montant est affecté d'incertitude et que le délai de carence de neuf mois de l'accès aux soins programmés n'est toujours pas contrôlé. Les exemples abondent de fraudes, d'absence de contrôles, d'erreurs et d'approximations, dont ce projet de loi est la résultante.

Troisième acte : le lapin dans les phares de la voiture. C'est l'impression que l'on retire de l'absence de réforme d'un système devenu la caricature de lui-même. Lors des PLFSS, nous

avons proposé certains changements. La Cour pointe pour sa part l'absence de trajectoire crédible de retour à l'équilibre et propose un ensemble de modifications techniques. À nos yeux, le problème majeur n'est pas dans les recettes, déjà importantes, mais dans les dépenses. De vraies économies devraient émerger avec la conditionnalité de certaines prestations, la suppression de l'AME, une lutte accrue contre les fraudes, de meilleurs contrôles, la lutte contre les arrêts de complaisance, une simplification du système, avec notamment la suppression des ARS (agence régionale de santé), de plusieurs agences et la diminution des multiples comités Théodule et de la paperasserie, qui prend sur le temps médical. Or, tout ce que trouve à faire ce gouvernement, c'est augmenter les franchises, la CSG (contribution sociale généralisée), et, aujourd'hui, mettre 2 milliards de cotisations de plus à la charge des entreprises. Compte tenu de ces éléments et de réelles interrogations sur la fiabilité de certains chiffres, le groupe Rassemblement national votera contre ce projet de loi.

M. Marc Ferracci (EPR). Ce projet de loi résulte de la loi organique du 14 mars 2022, qui a détaché du projet de loi de financement l'examen des comptes de l'exercice clos, pour en faire un rendez-vous de printemps. Concrètement, le texte que nous examinons arrête les tableaux d'équilibre de 2025, les dépenses relevant de l'Ondam, la dette amortie par la Cades et la situation patrimoniale au 31 décembre. C'est un progrès en matière de sincérité budgétaire. La Cour des comptes a confirmé la cohérence de ces tableaux. Nous pourrions donc approuver ces comptes en confiance.

Sur le fond, les chiffres rappellent un commentaire lucide. Dans son récent rapport sur l'application des lois de financement, la Cour souligne que le déficit des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse a doublé en deux ans et atteint son plus haut niveau depuis 2012, hors épisode covid. Ce n'est pas un accident de conjoncture, c'est un déséquilibre structurel, tiré avant tout par la branche maladie, déficitaire de 15,9 milliards d'euros, et par la branche vieillesse, à moins de 7,1 milliards. Approuver ces comptes n'emporte donc aucun satisfecit sur ce qu'ils révèlent.

Le déficit de la sécurité sociale appelle aussi bien des mesures d'urgence que des réformes de structure. De ce point de vue, on ne peut que regretter que des mesures d'économie essentielles, proposées par le gouvernement et soutenues par le groupe EPR, aient été rejetées par les oppositions dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. Il s'agit notamment de la désindexation des retraites les plus élevées, du renforcement des franchises médicales pour responsabiliser les patients sur la maîtrise des dépenses, ou encore de la réduction des rentes dont bénéficient un certain nombre de praticiens libéraux, comme les radiologues.

La Cour nous alerte sur le fait que le léger reflux attendu en 2026 doit beaucoup aux recettes nouvelles et aux transferts de l'État. Notre responsabilité est de transformer ce répit en redressement durable du côté des dépenses. C'est muni de ces convictions que le groupe Ensemble pour la République soutiendra ce projet de loi.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). C'est devenu le petit rituel que de rejeter le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Cela me conduit à faire une remarque. En 1996, on a demandé que le Parlement se saisisse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour mieux gérer les comptes. Or, au regard de l'état des comptes, je me dis qu'il serait peut-être plus intelligent de supprimer le PLFSS. En tout cas, sachez que c'est dans notre programme et qu'on s'en occupera l'année prochaine.

Il y a un éléphant dans la pièce, qui n'a pas été cité dans les différentes interventions : une orientation générale a été prise ces dix dernières années – je pourrais même remonter à plus loin –, celle des allègements généraux. Nous en sommes à 77 milliards d'euros

d'allègements généraux. Selon la doctrine, ils devaient créer plus d'emplois et faire entrer plus de cotisations. Résultat : on n'a ni l'un ni l'autre. De plus, les emplois qui ont été créés – par exemple, les emplois jeunes – sont souvent des emplois précaires, qui font rentrer trop peu de cotisations. Telle est la situation structurelle dans laquelle nous nous trouvons.

Par ailleurs, ne me dites pas qu'il y a eu une fin des allègements généraux sur le dernier PLFSS : la réduction du coût de ces allègements n'atteint que 2 milliards – à peine 2,6 % sur les 77 milliards –, ce qui nous paraît trop peu. Par contre, la part de la TVA dans le financement de la sécurité sociale est très significative : nous sommes ainsi passés de 11 milliards d'euros en 2017, à 57 milliards. Bref, il y a peut-être un problème avec la question des allègements généraux, qui ne donnent pas les effets escomptés ; on se retrouve à les financer par l'impôt le plus injuste.

Enfin, monsieur le rapporteur pour avis, vous dites que l'Ondam a été respecté, mais il a été sous-exécuté : au lieu des 4 milliards d'euros d'économies initialement prévus, on a finalement fait 5 milliards, ce qui veut dire que des gens n'ont pas été soignés. Pour toutes ces raisons, ce projet de loi mérite d'être rejeté.

Par ailleurs, concernant la Cades, les intérêts finissent souvent dans les poches de créanciers étrangers : selon l'étude d'une universitaire, 90 % de nos créanciers sont étrangers. Cette dette devrait être reprise par l'État, mais le président l'explique bien mieux que moi.

M. Philippe Brun (SOC). Beaucoup de raisons peuvent nous amener à rejeter ce projet de loi : le président l'a bien dit, les insuffisantes recettes pour couvrir les dépenses, qui sont importantes ; les recommandations de la Cour des comptes – même si, cette fois-ci, elle a décidé de certifier les comptes avec réserves –, qui nécessiteront des économies ou des mesures de recettes à hauteur de 10 milliards d'euros par an ; surtout, pour nous, socialistes, il y a le manque de parole du gouvernement de François Bayrou. Nous pouvons le dire ici puisque, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, nous avons choisi de ne pas censurer.

Nous ne pouvons que constater que tous les engagements qui avaient été pris par le gouvernement de François Bayrou vis-à-vis de nous n'ont pas été respectés. Premier engagement : le sous-Ondam hospitalier devait augmenter – donc, avec lui, les moyens dédiés à l'hôpital – de 1 milliard d'euros. Cet engagement n'a pas été tenu ; au contraire, 1,2 milliard d'économies supplémentaires ont été réalisées sur le dos des hôpitaux – ce que M. Boyard vient de rappeler.

Second engagement : nous demandions le triplement du fonds d'urgence pour les Ehpad, qui devait passer de 100 à 300 millions d'euros. Or la Cour des comptes nous apprend que la dépense a été sous-exécutée de 0,4 milliard d'euros, en raison notamment du gel des crédits. Deux engagements pris par le gouvernement de François Bayrou, deux engagements qui n'ont pas été respectés. Vous comprendrez donc que le groupe Socialistes vote contre l'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Tout d'abord, je pense qu'il est bon de le rappeler, la Cour des comptes, pour la première fois depuis cinq ans, a certifié les comptes de toutes les branches. D'ordinaire, elle rejetait systématiquement les comptes de la branche famille. Deuxième élément de satisfaction : le déficit de la sécurité sociale est moins important qu'annoncé dans la loi de finances initiale de la sécurité sociale. L'écart, 50 millions, n'est certes pas merveilleux, mais cela reste un progrès. Surtout, on rompt avec deux années de dérapage important. Le rapporteur pour avis l'a rappelé, le phénomène de l'accélération des arrêts maladie et des accidents

de travail touche la grande majorité des pays industrialisés. Il faudra peut-être avoir une réflexion collective pour voir comment les autres pays traitent ce problème.

Enfin, nous disposons tout de même de réserves ; c'est l'avenir de la trajectoire globale de nos finances publiques. Il faudra nous interroger sur cette situation très dégradée : la hausse de nos dépenses sociales est l'un des premiers facteurs de cette dégradation. Dès l'automne prochain, avec l'examen des textes budgétaires – PLF (projet de loi de finances) et PLFSS –, il faudra avoir le courage de prendre les mesures qui s'imposent. Notre groupe défendra les mêmes convictions : fin aux dérives de l'assistanat ; lutte contre les abus, notamment en matière d'arrêt de travail injustifié ; lutte contre le fléau de la fraude sociale. Il est temps d'assumer de réelles économies par une baisse de nos dépenses sociales et publiques.

Malgré cela, le groupe Droite républicaine considère que ce texte est une photocopie des comptes de l'année 2025. Je ne comprends pas l'intérêt de dire qu'on est contre tout, si ce n'est pour être dans une opposition stérile. L'arrêt des comptes, je le répète, n'est qu'une photocopie des comptes précis de l'année écoulée ; nous ne sommes pas en train de juger les choix politiques. Donc, chers collègues, soyez un peu réalistes. Sortez d'une campagne présidentielle électorale à venir et admettez que les comptes sont arrêtés. Ils sont tels qu'on nous les présente, et la Cour des comptes les a validés.

M. Hendrik Davi (EcoS). Le projet de loi que nous examinons est l'occasion de faire un point. Tout d'abord, dépensons-nous trop ? La réponse est non. Si l'on examine les dépenses globales de santé, elles diminuent depuis le pic atteint avec le covid. Je vous redonne les chiffres : la part de la consommation de soins et de dispositifs médicaux dans le PIB était de 8,4 % en 2019, de 9 % en 2020 et de 8,7 % en 2024. Comme les besoins de santé et les besoins pour les retraites augmentent avec le vieillissement de la population, nous ne répondons plus globalement aux besoins. Je le rappelle, un tiers de nos concitoyens vivent dans des déserts médicaux ; il faut des mois pour obtenir une consultation avec un gastro-entérologue ou un cardiologue. On ne compte plus les personnels soignants en situation de burn-out et la multiplication d'incidents graves aux urgences ; la dette cumulée des hôpitaux atteint 30 milliards d'euros.

Le déficit de la sécurité sociale n'est donc pas un problème de dépenses, mais de recettes. Une partie des 100 milliards d'allègements de cotisations sociales ne sont pas compensés. Certes, nous avons voté un amendement pour assurer que les allègements concernant les heures supplémentaires seraient compensés, mais il reste 14 milliards d'euros d'exemptions d'assiette et 11,3 milliards de niches sociales qui demeurent non compensées, selon la Cour des comptes – soit 25,3 milliards d'euros, alors que le déficit est de 21,6 milliards selon ce projet de loi. Par ailleurs, chaque année, le gouvernement sous-estime les recettes de TVA effectivement affectées à la sécurité sociale : cette année, c'est 1 milliard d'euros, l'an dernier, 600 millions. C'est autant d'argent qui manque encore à la sécurité sociale.

De plus, si l'on veut réduire certaines dépenses inutiles, il existe bien deux chantiers sur le long terme, très largement absents du rapport. Premièrement, il faut un grand plan de prévention sur le tabac et l'alcool, et un programme ambitieux sur la santé environnementale, pour réduire l'usage des PFAS (substances per- ou polyfluoroalkylées), pesticides ou cadmium. Sur ce sujet, nous sommes loin du compte. Pire, le gouvernement ne trouve rien de mieux que de démanteler Santé publique France (SPF), en charge de la prévention ; il censure les campagnes de l'agence sur le tabac, l'alcool ou la canicule.

Enfin, la consommation de biens médicaux s'est envolée de 10 milliards en dix ans, notamment du fait de l'augmentation des prix du médicament. L'industrie pharmaceutique, à

l'échelle mondiale, verse près de 300 milliards de dividendes à ses actionnaires. L'État ne fait rien, alors que la licence d'office et le développement d'un service public du médicament permettraient d'endiguer cette progression et d'en finir avec – autre scandale – la pénurie des médicaments.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2025 vient clore l'exercice de nos administrations de sécurité sociale. Conçu sur le modèle des lois de règlement, il nous permet d'isoler l'examen du passé avant d'envisager les budgets de l'automne. C'est un impératif de méthode. On ne peut pas bâtir l'avenir sans solder le passé.

Regardons la réalité en face. L'équilibre financier global affiché dans ce texte reste une illusion d'optique artificiellement portée par les excédents de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, à hauteur de 16,2 milliards d'euros, tout simplement parce que le remboursement du capital n'est pas comptabilisé comme une dépense. En réalité, le déficit de la sécurité sociale demeure, pour nous, malheureusement élevé – 21,6 milliards d'euros. Si l'on observe une légère amélioration par rapport aux prévisions initiales, il s'agit surtout d'une dégradation brutale, de plus de 6 milliards d'euros par rapport à l'année 2024. En deux ans, le déficit a ainsi doublé.

Notre groupe appelle donc à une vigilance absolue. Ce déficit est structurel et se concentre sur deux piliers de notre modèle : la branche maladie, déficitaire de 17,2 milliards d'euros, et la branche vieillesse, dont le déficit atteint 6,3 milliards. Face à une dette sociale qui culmine à plus de 100 milliards, nous devons entendre les alertes de la Cour des comptes. Pour revenir à l'équilibre d'ici à 2030, celle-ci estime qu'un effort de 10 milliards d'euros d'économies par an est indispensable. Elle préconise notamment d'améliorer le recouvrement des franchises, de renforcer la lutte contre la fraude et de rendre la dépense de santé plus efficiente, grâce à un plan pluriannuel de transformation de l'offre de soins.

Voter ce texte ne signifie pas valider cette trajectoire. Nous considérons qu'il s'agit tout simplement d'acter la réalité de comptes certifiés. C'est le point de vue que nous défendons et c'est le préalable indispensable, selon nous, aux débats budgétaires de l'automne.

Mme Félicie Gérard (HOR). Depuis la loi organique de 2022, le Parlement consacre un temps spécifique à l'examen des comptes sociaux à travers le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss) et exerce à ce titre sa mission de contrôle.

L'exercice 2025 est marqué par un déficit de 21,6 milliards pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et le fonds de solidarité vieillesse ainsi que par une exécution de l'Ondam légèrement inférieure aux prévisions. L'amortissement de la dette sociale par la Cades se poursuit mais le déséquilibre des comptes sociaux reste plus que préoccupant, ce qui appelle des réformes d'ampleur. Toutefois, il ne s'agit pas ici de définir de nouvelles orientations et de débattre des choix du gouvernement mais d'établir des constats. Prenant acte des comptes de l'année écoulée, le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de ce projet de loi.

M. Charles de Courson (LIOT). Comme chaque année, cet exercice consiste à constater les résultats d'une exécution budgétaire achevée mais les chiffres qui nous sont présentés ne peuvent être regardés comme une simple formalité comptable. L'année 2025 se caractérise par une nouvelle dégradation de nos finances sociales avec un déficit de 21,6 milliards pour les Robss et le FSV, de 6 milliards supérieur par rapport à 2024. Si l'on met à part la période exceptionnelle de la crise sanitaire, il s'agit du niveau le plus élevé

observé depuis plus d'une décennie. Cette situation appelle un constat lucide : la trajectoire de notre système de protection sociale, qui demeure l'un des piliers de la cohésion nationale, n'est pas soutenable.

Les observations formulées par la Cour des comptes sont particulièrement préoccupantes. Elle souligne que le retour à l'équilibre supposerait un effort supplémentaire de près de 6 milliards chaque année et relève qu'il n'y a pas visibilité crédible sur les mesures permettant d'y parvenir. Plus inquiétant encore, elle alerte sur la progression continue de la dette sociale portée par l'Acoss et sur les tensions de financement qui pourraient apparaître à moyen terme – nous en sommes à 380 milliards, si l'on prend aussi en compte la dette amortie par la Cades et les créances auprès des établissements de crédit.

Au-delà des chiffres de 2025, c'est donc la question du pilotage de nos finances sociales qui est posée. Nous continuons à raisonner, année après année, sans véritable stratégie pluriannuelle, alors même que les défis du vieillissement, de l'accès aux soins ou du financement des établissements de santé exigent visibilité et stabilité. Pour le groupe LIOT, il est devenu indispensable de construire une véritable trajectoire de redressement des finances sociales fondée sur la transparence, la programmation et l'anticipation.

À défaut d'un tel cap, ce projet de loi se limite à constater une dégradation sans apporter les réponses qu'elle exige. C'est la raison pour laquelle nous serons défavorables à son adoption.

M. Gérard Verny (UDR). L'examen des comptes de la sécurité sociale pour 2025 devrait nous conduire à poser une question simple : combien de temps allons-nous encore faire payer aux entreprises les déséquilibres que l'État refuse de prendre à sa charge ? La même mécanique est à l'œuvre : quand les comptes sociaux dérapent et que l'argent manque, c'est vers les entreprises qu'on se tourne. On augmente les charges, on rabote les allègements, on complexifie les règles, on invente de nouvelles contributions ; ensuite, on s'étonne que les PME n'embauchent plus, que les marges s'écrasent, que l'industrie décroche et que les faillites progressent.

Il faut sortir de cette hypocrisie. Nos entreprises financent déjà massivement notre modèle social à travers les salaires, les cotisations, la formation, les prévoyances, les mutuelles, les arrêts de travail, les obligations administratives, les normes et les contrôles. À force de les considérer comme une caisse automatique, on finit par casser la machine qui crée la richesse. C'est là tout le paradoxe français : nous voulons une sécurité sociale généreuse mais nous étranguons ceux qui la financent

Il ne s'agit donc pas d'ajouter une couche de prélèvements. Il importe avant tout de remettre de l'ordre dans la dépense sociale en luttant réellement contre la fraude, en contrôlant les arrêts abusifs, en simplifiant les circuits administratifs, en responsabilisant les acteurs et en évaluant l'efficacité de chaque euro dépensé.

Une entreprise n'est pas un guichet fiscal, c'est un lieu où l'on prend des risques, où l'on investit, où l'on embauche, où l'on produit. Quand on augmente le coût du travail, on ne taxe pas une abstraction, on taxe l'emploi, l'investissement et la compétitivité française.

Nous ne pouvons donc pas approuver des comptes sociaux qui continuent d'organiser une fuite en avant en laissant planer la menace permanente de nouveaux prélèvements sur les entreprises. La priorité est simple : protéger ceux qui produisent avant de leur demander de payer encore. Si nous voulons sauver notre modèle social, commençons par ne pas tuer ceux qui le financent.

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. Je m'étonne que certains appellent à voter contre ce projet de loi. C'est un thermomètre qui nous donne, conformément aux objectifs de la réforme de 2022, une visibilité *a posteriori* sur les comptes de la sécurité sociale : on peut être mécontent des températures qu'il permet de relever, mais pourquoi s'y opposer ? Je comprends d'autant moins cette position que, pour la première fois, la Cour des comptes a certifié tous les comptes de la sécurité sociale.

Par ailleurs, c'est la première fois aussi que l'Ondam est respecté, certes au prix de choix qui ont dû être faits en cours d'année. Cela mérite d'être souligné : il n'arrive pas si souvent à l'État de se conformer strictement à ses engagements.

Enfin nous constatons que les recettes ne s'accroissent pas à la même vitesse que les dépenses, lesquelles progressent encore, notamment du fait de l'augmentation des indemnités journalières. Cela ne pourra pas continuer ainsi. Au lieu de se contenter de dire, comme certains le font, qu'il n'y a pas assez de recettes ou qu'il y a trop de dépenses, il va falloir se mettre autour d'une table pour examiner sérieusement la situation.

M. le président Éric Coquerel. On ne peut plus voter le projet de loi de financement de la sécurité sociale lui-même à cause du 49.3, et vous voudriez qu'on renonce à voter contre le projet de loi d'approbation des comptes ? Mais à quoi sert donc le Parlement, monsieur le rapporteur pour avis ?

Article liminaire : *Recettes, dépenses et solde des administrations de sécurité sociale pour l'année 2025*

Amendements de suppression CF1 de M. Philippe Brun et CF5 de M. Louis Boyard

M. Philippe Brun (SOC). Le niveau très insuffisant des recettes ne permet ni de garantir la sincérité des comptes ni d'assurer le financement de la sécurité sociale. Nous déplorons également que le gouvernement Bayrou n'ait pas respecté deux des engagements qu'il avait pris pour le PLFSS 2025. Nous nous opposons à cet article liminaire, supprimé par la commission des affaires sociales, comme à l'ensemble du projet de loi.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Contrairement à ce que vous affirmez, monsieur le rapporteur pour avis, les dépenses baissent, votre graphique le montre bien.

Quant aux charges sur les entreprises, augmentent-elles vraiment comme l'affirment certains collègues ? C'est plutôt une augmentation des allègements généraux qu'on constate : selon les données de l'Urssaf, ils sont passés de 35 milliards en 2017 à 77 milliards en 2025. Or ces cadeaux aux entreprises, sans effets sur l'emploi, ont été payés par les citoyens : pendant la même période, la part de la TVA dans le financement de la sécurité sociale s'est accrue de 11 milliards à 57 milliards.

Par ailleurs, pour une fois que nous pouvons voter sur un projet de loi qui concerne la sécurité sociale, nous n'allons pas nous priver : nous sommes contre l'article liminaire et contre le Placss.

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. Si vous considérez l'examen de ce texte comme une occasion de voter contre le PLFSS, c'est un peu dommage.

La Constitution impose un article liminaire dans le Placss. Quant à la logique comptable, elle est intrinsèque à ce projet de loi.

Le financement de la sécurité sociale, par la TVA ou par les cotisations, renvoie à un autre débat, que nous aurons sans doute à l'approche des élections présidentielles. La TVA n'est pas un impôt injuste puisque, par principe, cette taxe dépend de vos achats qui varient selon vos revenus.

Enfin, les agrégats retracés dans le projet de loi montrent que les dépenses de régimes de base progressent de 3,6 % en 2025.

M. Hendrik Davi (EcoS). Chaque année, le gouvernement surestime les recettes de TVA, et partant la part de la TVA allouée à la sécurité sociale. Cette surestimation, de 600 millions l'an dernier, atteint cette année 1 milliard : c'est autant de manque à gagner pour compenser les exonérations de cotisations. J'aimerais avoir une réponse sur ce point.

D'autre part, les dépenses n'augmentent plus depuis 2025 ; elles diminuent même en proportion du PIB. Les recettes diminuent plus fortement aussi, pour la raison exposée par Louis Boyard : elles dépendent de plus en plus de la TVA et de la CSG, lesquelles sont moins dynamiques que les cotisations sociales, comme l'a souligné la Cour des comptes. Cela explique qu'elles croissent à un rythme moins élevé que les dépenses. Voilà pour nous l'un des principaux problèmes qui motivent notre opposition à ce texte.

M. Philippe Lottiaux (RN). Notre position est inverse : le problème pour nous vient avant tout des dépenses car les recettes nous paraissent déjà très élevées. Comme nous avons défendu des amendements de suppression lors de l'examen du Placss devant la commission des affaires sociales, nous voterons, par cohérence, pour les présents amendements.

M. le président Éric Coquerel. Que l'on soit d'accord ou pas, deux éléments me semblent importants.

Premièrement, la part de la TVA dans le financement est grandissante. Or la TVA n'est ni redistributive ni progressive.

Deuxièmement, il faut avoir à l'esprit le changement majeur intervenu en 2017. D'une part, la TVA est venue compenser des ressources qui provenaient auparavant de la fiscalité, évolution qui a réduit l'autonomie des collectivités locales. D'autre part, la TVA tend à remplacer les cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale. Or cette fiscalisation croissante remet en question l'un des fondements historiques de notre régime de protection sociale.

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. S'agissant de la TVA, je ne considère pas que ce serait un impôt injuste. Sur son rôle de compensation, en particulier pour les finances locales, nous serons amenés à débattre très largement dans les mois qui viennent.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur pour avis, que la TVA soit un impôt injuste ne fait même pas question. Quand votre salaire sert en totalité à des dépenses quotidiennes, votre salaire est intégralement taxé au taux de la TVA ; quand la moitié de votre salaire est placé dans l'épargne, ce n'est plus le cas. Les cotisations, en revanche, portent sur l'intégralité du salaire.

Nous avons un débat de fond sur les allègements généraux, qui ont triplé depuis que M. Macron est Président de la République. Je m'étonne qu'aucun rapporteur n'ait avancé de chiffres concrets pour montrer qu'ils ont eu un effet bénéfique sur les comptes de la sécurité sociale. Dans la mesure où ceux-ci sont en déficit, je crois pouvoir dire que ce n'est pas le cas.

M. Charles de Courson (LIOT). L'article liminaire présente les dépenses et les recettes des Asso (administrations de sécurité sociale) et non des Robss. Les recettes sont stables avec 26,6 points de PIB, comme l'année dernière ; les dépenses sont en légère hausse avec 26,8 points, contre 26,6 points, ce qui explique le solde de 0,2. Les Robss relèvent des décisions du gouvernement mais les Asso sont situées hors de son champ de responsabilité. Je rappellerai que l'Unedic, la branche chômage et les retraites complémentaires des différents régimes sont en dehors du périmètre des Robss.

*La commission **adopte** les amendements, exprimant ainsi un avis **favorable à la suppression** de l'article liminaire.*

Article 1^{er} : *Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2025*

*Contre la position du rapporteur pour avis, la commission **adopte** les amendements de suppression CF2 de M. Philippe Brun et CF6 de M. Louis Boyard, exprimant ainsi un avis **favorable à la suppression** de l'article 1^{er}.*

Article 2 : *Approbation, au titre de l'exercice 2025, de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie, des recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites et de la dette apurée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale*

Amendements de suppression CF3 de M. Philippe Brun et CF7 de M. Louis Boyard

M. Louis Boyard (LFI-NFP). La sous-exécution de l'Ondam renvoie à la question de savoir quels soins n'ont pu être prodigués. Les économies demandées étaient de 4 milliards, elles sont en réalité de 5 milliards. Je ne vois pas comment on pourrait rogner davantage sur les dépenses de santé, compte tenu de l'état de nos services de santé et de l'épuisement des personnels, qui ont été un peu oubliés, me semble-t-il, depuis le temps où on les applaudissait tous les jours à vingt heures. Cela justifie la suppression de l'article 2.

M. Nicolas Tryzna, rapporteur pour avis. Je ferai l'analyse inverse. Compte tenu des sommes globales en jeu, la sous-exécution est très faible. Il serait d'autant plus dommage de supprimer cet article d'approbation de l'Ondam que, pour la première fois, il a été respecté.

*La commission **adopte** les amendements, exprimant ainsi un avis **favorable à la suppression** de l'article 2.*

Article 3 : *Approbation du rapport retraçant la situation patrimoniale, au 31 décembre 2025, des régimes obligatoires de base, de la Caisse d'amortissement de la dette et du Fonds de réserve pour les retraites et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents et la couverture des déficits constatés pour l'exercice 2025*

*Contre la position du rapporteur pour avis, la commission **adopte** les amendements de suppression CF4 de M. Philippe Brun et CF8 de M. Louis Boyard, exprimant ainsi un avis **favorable à la suppression** de l'article 3.*

*La commission s'étant prononcée pour la suppression de l'ensemble des articles du projet de loi, elle exprime un avis **défavorable à son adoption**.*

*

* *