



N° 1456

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2025.

PROJET DE LOI

d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2024,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François BAYROU,
Premier ministre,

PAR MME Catherine VAUTRIN,
ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles

PAR M. Éric LOMBARD,
ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique

ET PAR MME Amélie de MONTCHALIN,
ministre chargée des comptes publics

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'**article liminaire** présente, conformément au 1^o de l'article LO 111-3-13 du code de la sécurité sociale, les dépenses, les recettes et le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) pour l'exercice 2024, au sens de la comptabilité nationale, soit un périmètre plus large que celui des régimes de sécurité sociale (un peu moins de 780 milliards d'euros de recettes en 2024).

Les ASSO regroupent l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaire, ainsi que l'assurance chômage et les hôpitaux. Elles comprennent enfin la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites. Les excédents de la CADES – qui correspondent à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base (15,6 Md€ en 2024 en comptabilité nationale) - contribuent à maintenir le solde de ce champ à l'équilibre. Au total, la réaffectation de 0,15 point de contribution sociale généralisée (CSG) à la branche Autonomie en 2024, conformément aux dispositions prévues par la loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, a entraîné une diminution de 2,6 Md€ des ressources de la CADES au profit du régime général.

Exprimés en pourcentage du produit intérieur brut, les dépenses, recettes et solde de financement des ASSO sont identiques à ceux prévus à l'article liminaire de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

L'**article 1^{er}** montre que le solde des régimes de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'élève à -15,3 milliards d'euros en 2024.

Jusqu'en 2023, la réduction des dépenses liées à la crise sanitaire a fortement contribué à l'amélioration du solde, cet effet étant limité en 2024 : les dépenses liées à l'épidémie de covid-19 se sont élevées à 0,4 milliard d'euros en 2024, après 1,1 milliard d'euros en 2023 et 11,7 milliards d'euros en 2022. Les comptes sociaux sont en outre particulièrement marqués par le contexte inflationniste, avec dans un premier temps des recettes qui réagissent simultanément, tandis que les dépenses augmentent ensuite, conséquence des règles de revalorisation en vigueur. Or, l'inflation s'est

normalisée en 2024 en s'établissant à 1,8 % en moyenne annuelle au sens de l'indice des prix à la consommation hors tabac, après les pics de 2022 et 2023 (5,3 % et 4,8 % respectivement), ce qui a tendance à dégrader les comptes l'année où le ralentissement des prix se produit. En conséquence, le déficit des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV augmente par rapport à 2023 (10,8 milliards d'euros) après s'être continuellement amélioré depuis le creux historique de 2020 (39,7 milliards d'euros).

Le solde est toutefois moins dégradé que ce qui était attendu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, qui prévoyait un solde de -18,2 milliards d'euros. Cet écart de +2,9 milliards d'euros s'explique principalement par des recettes supérieures à celles initialement prévues. En effet, les dépenses s'avèrent globalement conformes à la prévision de la LFSS, avec néanmoins un niveau de dépenses d'assurance maladie légèrement moindre que prévu, alors que les recettes ont connu d'importantes plus-values, tant s'agissant des recettes assises sur les revenus d'activité que des recettes fiscales.

L'**article 2** approuve les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) au titre de l'année 2024, qui se sont établies à 256,4 milliards d'euros, alors que les dépenses étaient estimées à 256,9 milliards d'euros en LFSS 2025. Cet écart est notamment porté par un dynamisme des dépenses moindre qu'anticipé en ville, et par une sous-exécution légère du sous-objectif portant sur les établissements de santé et de celui portant sur les établissements et services pour personnes âgées. L'article 2 approuve également, au titre de l'exercice 2024, les recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites (lesquelles sont nulles) et le montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (s'élevant à 16 milliards d'euros).

L'**article 3** approuve le rapport annexé, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, tels qu'ils sont constatés dans les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2024 figurant à l'article 1^{er}.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et de la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2024, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et la ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait le 23 mai 2025.

Signé : François BAYROU

Par le Premier ministre :

*La ministre du travail, de la santé,
des solidarités et des familles,
Signé* : Catherine VAUTRIN

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'économie, des finances et de la
souveraineté industrielle et numérique,
Signé* : Éric LOMBARD

Par le Premier ministre :

*La ministre chargée des comptes publics,
Signé* : Amélie de MONTCHALIN

Article liminaire

① Les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale s'établissent comme suit pour l'année 2024, au sens de la comptabilité nationale :

②

(En points de produit intérieur brut)

Recettes	26,6 %
Dépenses.....	26,6 %
Solde.....	0,0 %

Article 1^{er}

① Au titre de l'exercice 2024, sont approuvés :

② 1° Le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

③

(En milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	239,2	253,0	-13,8
Accidents du travail et maladies professionnelles.....	16,9	16,3	0,7
Vieillesse	288,2	293,8	-5,6
Famille	58,9	57,8	1,1
Autonomie	41,2	39,9	1,3
Toutes branches (hors transferts entre branches)	626,4	642,8	-16,4
Toutes branches y compris Fonds de solidarité vieillesse (hors transferts entre branches ou fonds).....	627,8	643,1	-15,3

 ;

④ 2° Le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

⑤

(En milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse.....	21,64	20,53	1,1

Article 2

- ① Au titre de l'exercice 2024, sont approuvés :
- ② 1° Les dépenses constatées relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'élevant à 256,4 milliards d'euros ;
- ③ 2° Les recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites, lesquelles sont nulles ;
- ④ 3° Le montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, s'élevant à 16 milliards d'euros.

Article 3

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi présentant un tableau, établi au 31 décembre 2024, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, tels qu'ils sont constatés dans les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2024 figurant à l'article 1^{er}.

ANNEXE

Rapport retraçant la situation patrimoniale, au 31 décembre 2024 des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents et la couverture des déficits constatés pour l'exercice 2024

①

I. – Situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2024 :

②

(En milliards d'euros)

Actif	2024 <i>(net)</i>	2023 <i>(net)</i>	Passif	2024	2023
Immobilisations	7,4	7,3	Fonds propres	-93,4	-92,2
Immobilisations non financières	5,6	5,4	Dotations	22,0	24,6
Prêts, dépôts de garantie	1,1	1,2	Régime général	8,9	10,0
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale.....	0,7	0,7	Autres régimes	10,0	9,4
			Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).....	0,2	0,2
			Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	2,9	5,0
			Réserves	21,8	22,5
			Régime général	3,8	3,7
			Autres régimes	3,4	5,2
			FRR	14,7	13,6
			Report à nouveau	-140,8	-149,4
			Régime général	11,6	12,3
			Autres régimes	1,7	1,1
			Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	0,0	0,8
			CADES	-154,1	-163,6
			Résultat de l'exercice	1,9	8,5
			Régime général	-14,4	-10,7
			Autres régimes	-2,0	-1,3
			FSV	1,1	1,1
			CADES	16,0	18,3
			FRR	1,2	1,0
			Écart d'estimation (réévaluation des actifs du FRR en valeur de marché)	1,7	1,6
			Provisions pour risques et charges	18,2	17,2
Actif financier	76,0	60,6	Passif financier	197,0	174,0

(En milliards d'euros)

Actif	2024 (net)	2023 (net)	Passif	2024	2023
Valeurs mobilières et titres de placement	59,4	38,2	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, europapiers commerciaux)	186,5	164,7
Régime général.....	21,3	0,0	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	39,3	13,8
Autres régimes.....	18,2	17,8	CADES	147,2	150,9
CADES.....	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	6,8	5,6
FRR	19,9	20,4	Régime général (ordres de paiement en attente)	5,9	4,6
Encours bancaire	16,3	20,3	Autres régimes	0,1	0,1
Régime général.....	5,7	12,7	CADES	0,8	0,8
Autres régimes.....	4,0	4,5	Dépôts reçus	0,0	0,2
FSV.....	0,0	0,0	ACOSS	0,0	0,2
CADES.....	6,1	2,5	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,2	0,0
FRR	0,5	0,5	ACOSS	0,2	0,0
Créances nettes au titre des instruments financiers	0,3	2,2	Autres.....	3,4	3,5
CADES.....	0,3	1,9	Autres régimes	1,8	3,0
FRR	0,0	0,3	CADES	1,6	0,5
Actif circulant	115,1	109,3	Passif circulant	76,8	78,1
Créances de prestations	10,3	9,2	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires de prestations.....	39,1	42,4
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale.....	9,2	9,6	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants	5,0	4,9
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	67,8	64,6	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques et organismes de sécurité sociale	20,7	19,9
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale....	18,5	17,7	Autres passifs.....	12,1	10,9
Produits à recevoir de l'État	0,7	0,7	Total du passif	198,5	177,2
Autres actifs.....	8,6	7,4			
Total de l'actif	198,5	177,2			

③ Sur le champ des régimes de base, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui est celui qui est commenté dans la présente annexe, sans inclusion donc des régimes complémentaires, le passif net (ou « dette ») de la sécurité sociale, mesuré par ses fonds propres négatifs, et qui recouvre pour l'essentiel le cumul des déficits passés restant à financer, s'élève à 93,4 milliards d'euros au 31 décembre 2024.

④ Alors qu'il atteignait un niveau très élevé lors des années qui ont suivi la crise financière de 2008, le passif net a été en recul constant entre 2014 et 2019. Tout au long de cette période, la réduction des déficits des régimes de base et du FSV, ainsi que les résultats excédentaires de la CADES et du FRR, ont conduit à dégager un résultat consolidé positif sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale ici décrit. Cependant, dans le contexte de crise sanitaire et économique, les fonds propres des organismes mentionnés au paragraphe précédent se sont fortement dégradés à partir de 2020 : le passif net s'est accru de 25,3 milliards d'euros entre 2019 et 2020, de 6,8 milliards d'euros entre 2020 et 2021 et à nouveau de 5,7 milliards d'euros entre 2021 et 2022. Il atteignait ainsi un total de 99,2 milliards d'euros au 31 décembre 2022.

⑤ Si la réduction entre 2022 et 2023 des déficits des régimes de base et du FSV a ramené le passif net de la sécurité sociale à 92,2 milliards d'euros fin 2023, sa situation nette s'est à nouveau dégradée en 2024, à hauteur de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2023.

⑥ Le résultat d'ensemble de la sécurité sociale sur le périmètre appréhendé ici demeure positif en 2024 (+1,9 milliard d'euros, après +8,5 milliards d'euros en 2023, cf. tableau ci-dessous). En effet, le résultat positif de la CADES (+16,0 milliards d'euros en 2024), qui traduit sa capacité annuelle d'amortissement des déficits passés, et celui du FRR (+ 1,2 milliard d'euros) ont fait plus que couvrir les déficits des régimes au titre de l'exercice 2024 (-15,3 milliards d'euros en incluant le résultat du FSV). Cependant, retraité de l'incidence du versement de 2,1 milliards d'euros du FRR à la CADES que cette dernière enregistre en produit dans ses comptes alors qu'il s'agit d'une opération de bilan pour le FRR, le résultat d'ensemble de la sécurité sociale ne permet pas de compenser les autres mouvements qui affectent ses fonds propres, dont les versements de l'assurance maladie aux établissements participant au service public hospitalier effectués en application de l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, qui se sont élevés à 1,1 milliard d'euros en 2024.

⑦ Le financement du passif net de la sécurité sociale est assuré, à titre principal, par un recours à l'emprunt qui est essentiellement porté par la CADES et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'endettement financier net de la sécurité sociale, tel qu'appréhendé dans la présente annexe, qui correspond à la différence entre les dettes financières et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, suit donc en premier lieu les mêmes tendances que le passif net auquel il est fait référence ci-dessus. Il subit, à titre secondaire, les effets de la variation du besoin en fonds de roulement lié à la gestion des organismes, qui ont également un impact sur la trésorerie. Après avoir atteint, sous l'effet de la crise « covid », un total de 122,7 milliards d'euros fin 2022, l'endettement financier avait reculé de 9,3 milliards d'euros en 2023 (113,4 milliards d'euros au 31 décembre 2023). Cependant, il ressort à nouveau en hausse en 2024 (120,9 milliards d'euros en fin d'exercice, soit 7,5 milliards d'euros de plus par rapport à l'année précédente), en cohérence avec l'évolution du passif net et de celle du besoin en fonds de roulement.

⑧ **Évolution du passif net, de l'endettement financier net et des résultats comptables consolidés de la sécurité sociale depuis 2011**

(En milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Passif net au 31/12 (fonds propres négatifs).....	- 100,6	- 107,2	- 110,9	- 110,7	- 109,5	- 101,4	- 88,5	- 77,0	- 61,4	- 86,7	- 93,5	- 99,2	- 92,2	- 93,4
Endettement financier net au 31/12.....	- 111,2	- 116,2	- 118,0	- 121,3	- 120,8	- 118,0	- 102,9	- 86,8	- 74,6	- 110,6	- 115,3	- 122,7	- 113,4	- 120,9
Résultat comptable consolidé de l'exercice (régimes de base, FSV, CADES et FRR).....	- 10,7	- 5,9	- 1,6	+ 1,4	+ 4,7	+ 8,1	+ 12,6	+ 14,9	+ 15,4	- 22,9	- 4,9	- 1,3	+ 8,5	+ 1,9

⑨ II. – Couverture des déficits et affectation des excédents constatés sur l'exercice 2024 :

⑩ Parmi les différents régimes, certains présentent par construction des résultats annuels équilibrés ou très proches de l'équilibre, et n'appellent donc aucune mesure de couverture des déficits. Il en est ainsi de la branche AT-MP, et des branches et régimes intégrés financièrement au régime général (ensemble des branches Maladie des différents régimes de base depuis la mise en œuvre, en 2016, de la protection universelle maladie, et branche Vieillesse de base du régime des salariés agricoles depuis 1963). Il en est de même des régimes de retraite qui bénéficient, sous forme d'attributions directes jusqu'en 2024, de subventions de l'État (SNCF, RATP, régimes des mines et des marins) et des régimes d'employeurs équilibrés par ces derniers (fonction publique de l'État, industries électriques et gazières).

⑪ S'agissant des déficits, l'année 2024 ne pourra être couverte par les versements de la CADES organisés par la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, ceux-ci se rapportant seulement aux déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches Maladie, Vieillesse et Famille du régime général, du FSV et de la branche Vieillesse du régime des non-salariés agricoles.

⑫ Enfin, conformément à l'article 24 de la loi n° 2015-199 du 28 février 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2015, l'excédent constaté au 31 décembre 2014 du Fonds de solidarité vieillesse sera affecté à la branche Vieillesse du régime général. Aucune autre mesure relative à la couverture des déficits ou à l'affectation des excédents des autres régimes ou branches n'a été prise au titre de 2014. Ces déficits ou excédents seront donc affectés, selon le cas, aux réserves ou au report à nouveau des branches ou régimes concernés, conformément aux décisions adoptées par les instances délibératives approuvant les comptes.