

# **Chapitre I**

## **Un financement de la sécurité sociale non assuré à terme sauf mesures vigoureuses de redressement**



---

## PRÉSENTATION

---

*Le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV)<sup>2</sup> devait, selon la loi de financement initiale pour 2024, rester stable en 2024 par rapport à 2023, alors qu'il se réduisait tous les ans depuis la sortie de la crise sanitaire. Il s'est finalement creusé de 4,8 Md€ par rapport à cette prévision, atteignant 15,3 Md€ selon le projet de loi d'approbation des comptes sociaux définitifs.*

*Cette dégradation, inédite hors contexte de crise, résulte, d'une part, d'une prévision optimiste des produits de la taxe sur la valeur ajoutée, d'autre part, de moindres recettes de contribution sociale généralisée et de cotisations sociales. Elle résulte aussi d'une absence persistante de maîtrise des dépenses d'assurance maladie<sup>3</sup>. La constatation en cours d'exercice de ces écarts n'a pas donné lieu à des mesures de redressement significatives.*

*En octobre 2024, la Cour a publié une analyse de la prévision de déficit 2024 et de la trajectoire envisagée jusqu'en 2028<sup>4</sup> au vu des données du dernier rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale (octobre 2024). Le déficit 2024 s'est révélé un peu inférieur aux 18 Md€ alors prévus mais la trajectoire, jugée « non soutenable » par la Cour, a encore été dégradée par la loi de financement pour 2025. En raison notamment de moindres mesures d'économie, le déficit dépasserait 22 Md€ en 2025 et 24 Md€ à l'horizon 2028. Il en résulte une accumulation de dette qui constituera un risque financier croissant pour la sécurité sociale du fait de la saturation potentielle du marché d'emprunt de capitaux à court terme auquel elle doit recourir.*

*Le chapitre analyse les causes du déficit constaté en 2024, en présentant les principales évolutions des recettes globales et des dépenses par branche (I). Il explique en quoi, si rien n'est fait, la situation de la sécurité sociale pourrait devenir critique d'ici 2028 (II).*

---

---

<sup>2</sup> L'ensemble des Robss (régime général, régimes agricoles et régimes spéciaux) est regroupé dans cinq branches : maladie, maternité, invalidité et décès (branche maladie) ; accidents du travail et maladies professionnelles ; vieillesse et veuvage (branche vieillesse) ; famille et, depuis 2021, autonomie. Le FSV assure le financement du minimum vieillesse et d'autres prestations de solidarité. Il sera supprimé en 2026 en application de la loi de financement pour 2025.

<sup>3</sup> Voir le chapitre II du présent rapport : « Des dérives continues dans l'exécution de l'Ondam, un pilotage efficace à retrouver ».

<sup>4</sup> Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale, un déficit devenu structurel malgré les mesures envisagées pour 2025*, communication à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et à la Commission des affaires sociales du Sénat, octobre 2024.



## I - En 2024, un creusement du déficit inédit hors période de crise

Le déficit constaté en 2024 excède de 4,8 Md€ (46 %) la prévision initiale et de 4,5 Md€ celui de 2023, du fait du tassement de la progression des recettes et de la hausse des dépenses d'assurance maladie.

### A - Un déficit bien plus élevé que prévu, qui interrompt le redressement entamé depuis 2021

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoyait un déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 10,5 Md€, pratiquement stable par rapport à 2023. Il atteint finalement 15,3 Md€ en 2024, soit 0,4 % du PIB, renversant ainsi la tendance continue de réduction constatée après la crise sanitaire.

#### Graphique n° 1 : évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2009-2024, en Md€)



Note : La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 a été adoptée avec un déficit 2020 s'élevant à 39,7 Md€. En tenant compte de la rectification du déficit 2021 en LFSS pour 2023 (minoration de 5 Md€ de produits rattachables à 2020), le solde 2020 serait de -34,7 Md€. Source : Cour des comptes d'après les comptes 2022 à 2024 des régimes de sécurité sociale et les tableaux d'équilibre approuvés par les lois de financement pour les années antérieures

La branche maladie porte, à elle seule, 90 % du déficit (- 13,8 Md€), et explique la totalité de l'écart par rapport à la prévision initiale pour 2024. L'amélioration constatée en 2023 résultait en totalité de la fin des dépenses covid, marge qui a disparu en 2024.

La dégradation du solde de la branche vieillesse par rapport à 2023, due au mécanisme de revalorisation des pensions, était prévue. La réduction de l'excédent de la branche accidents du travail et maladies professionnelles résulte d'un transfert de cotisations au profit de la branche vieillesse, décidé par la loi de financement rectificative d'avril 2023 portant réforme des retraites. Le résultat de la branche famille, dont les recettes étaient sous-estimées en loi de financement initiale, est comparable à celui de 2023. Enfin, le retour en 2024 à une situation excédentaire pour la branche autonomie résulte de l'attribution à cette branche de 0,15 point supplémentaire de contribution sociale généralisée (effet de 2,6 Md€)<sup>5</sup>.

**Tableau n° 1 : soldes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (en Md€)**

	Réalisé 2024	LFSS 2024	Écart à la prévision	Réalisé 2023	Écart 2024/ 2023
<i>Maladie</i>	- 13,8	- 8,5	- 5,3	- 11,1	- 2,7
<i>AT-MP</i>	0,7	1,1	- 0,4	1,4	- 0,7
<i>Vieillesse</i>	- 5,6	- 5,8	0,2	- 2,6	- 3,0
<i>Famille</i>	1,1	0,8	0,3	1,0	0,1
<i>Autonomie</i>	1,3	1,2	0,1	- 0,6	1,9
<b>Total Robss</b>	<b>- 16,4</b>	<b>- 11,3</b>	<b>- 5,1</b>	<b>- 11,9</b>	<b>- 4,5</b>
<i>FSV</i>	1,1	0,8	0,3	1,1	0,0
<i>Vieillesse + FSV</i>	- 4,5	- 5,0	0,5	- 1,5	- 3,0
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>- 15,3</b>	<b>- 10,5</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 10,8</b>	<b>- 4,5</b>

Note : l'ordre de mention des branches est celui de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale.  
Source : Cour des comptes d'après la LFSS pour 2024 et les comptes définitifs 2022 et 2023

L'aggravation du déficit constaté par rapport à la prévision initiale en loi de financement de la sécurité sociale tient, pour les trois quarts, au moindre rendement des recettes, en particulier de TVA, et pour le solde, à une dynamique plus forte des dépenses, notamment de la branche maladie.

<sup>5</sup> Transfert prévu par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

## B - Une prévision de recettes trop optimiste

En 2024, les produits des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse, nets de charges pour non-recouvrement, se sont élevés à 627,8 Md€. Ce montant de produits nets représente une hausse de 4,6 % par rapport à 2023 mais il est inférieur de 0,6 % à celui prévu par la loi de financement pour 2024.

**Tableau n° 2 : produits nets par nature de recettes (en Md€)**

	Réalisé 2024	LFSS 2024	Écart à la prévision		Réalisé 2023	Écart 24 / 23	
<i>Cotisations sociales</i>	304,2	304,7	- 0,5	- 0,2 %	291,0	13,2	4,5 %
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	6,9	6,7	0,2	3,7 %	6,9	0,0	0,7 %
<i>CSG brute</i>	128,2	128,7	- 0,5	- 0,4 %	120,7	7,5	6,2 %
<i>Contribution employeur</i>	49,5	49,4	0,1	0,1 %	46,3	3,2	6,8 %
<i>Impôts, taxes et autres contributions sociales</i>	111,4	114,3	- 2,9	- 2,5 %	108,1	3,3	3,1 %
<i>Charges de non-recouvrement</i>	- 2,4	- 1,9	-0,5	28,4 %	- 1,9	- 0,5	28,4 %
<i>Transferts nets reçus</i>	12,3	12,1	0,2	1,5 %	12,7	- 0,4	- 3,3 %
<i>Autres produits nets</i>	17,7	17,5	0,2	1,1 %	16,2	1,5	9,3 %
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>627,8</b>	<b>631,5</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 0,6 %</b>	<b>600,0</b>	<b>27,8</b>	<b>4,6 %</b>

Source : Cour des comptes d'après la LFSS pour 2024 et les comptes définitifs 2023 et 2024

Comme pour le budget de l'État<sup>6</sup>, la prévision des recettes fiscales attendues a été trop optimiste, principalement du fait d'une hypothèse de croissance de 1,4 % peu réaliste, ce qu'avait à l'époque souligné le Haut Conseil des finances publiques qui l'estimait « élevée »<sup>7</sup>. Elle a été réajustée à 1,0 % en avril 2024<sup>8</sup>. Par ailleurs, l'hypothèse de progression de la masse salariale, sur laquelle reposent les prévisions de recettes des cotisations et de la plus grande partie de la CSG, a été plus élevée que la progression constatée, pour la deuxième année consécutive<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Voir Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2024, résultats et gestion*, avril 2025.

<sup>7</sup> Avis n° HCFP-2023-8 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2024, septembre 2023.

<sup>8</sup> Programme de stabilité 2024-2027, avril 2024.

<sup>9</sup> En 2024, 3,3 % de hausse constatée contre 3,9 % prévus pour la masse salariale privée hors prime de partage de la valeur. Un même écart avait été constaté en 2023.

Les branches ont des structures de recettes différentes. Celle dont l'origine est la plus ancienne, accidents du travail et maladies professionnelles, est financée par des cotisations patronales<sup>10</sup> et la plus récente, autonomie, par des taxes affectées. Les trois autres disposent d'une part variable de ces deux types de recettes et de transferts de l'État ou internes à la sécurité sociale. Seule la branche maladie perçoit une fraction de TVA.

Les assiettes des cotisations sociales sont assises sur les revenus d'activité, tout comme la plus grande partie de la contribution sociale généralisée (CSG). La part de CSG affectée à la branche autonomie dépend d'autres revenus (pensions de retraite, revenus du capital). La TVA est un impôt sur la consommation. Il en résulte une sensibilité différente de chaque branche aux variations de la croissance et de l'inflation.

#### **Effet d'une variation de l'inflation sur les soldes des branches de la sécurité sociale**

En cas d'augmentation ou de diminution de l'inflation, les effets se répercutent rapidement sur les recettes de la sécurité sociale qui reposent à 85 % sur les salaires (cotisations, CSG sur revenus d'activité, taxe sur les salaires) et sur la consommation (TVA). Les effets sont plus lents sur les dépenses, avec un an de décalage pour les dépenses indexées (prestations et pensions), et plus encore pour les dépenses fondées sur des conventionnements (honoraires). En conséquence, et sauf revalorisation par anticipation des prestations comme en 2022, les déficits de la sécurité sociale diminuent quand l'inflation accélère et augmentent quand elle décélère.

Cet effet a contribué à la dégradation du solde de la branche vieillesse en 2024. La moindre inflation constatée en 2024 (1,8 % hors tabac contre 2,5 % prévus) a eu un effet négatif indirect, *via* les salaires, sur les recettes de la sécurité sociale<sup>11</sup>.

Un deuxième effet jouant en sens contraire est que, en période d'inflation, l'indexation du Smic conduit à une croissance rapide des allègements généraux de charges sociales pour tous les salaires inférieurs à 1,6 Smic, ce qui freine mécaniquement l'augmentation des recettes de sécurité sociale<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Le taux des cotisations dépend de la taille de l'entreprise, de son secteur d'activité et de son degré de sinistralité.

<sup>11</sup> Voir sur ce point le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024, fiche éclairage 3.1 *Impacts du choc d'inflation 2022-2023 sur les comptes des régimes de base et du FSV*.

<sup>12</sup> Voir le chapitre III du présent rapport *Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale*.

Les recettes en plus grand décalage par rapport à la prévision sont les impôts, taxes et autres contributions sociales, en retrait de 2,9 Md€. Le plus important écart à la prévision provient de la fraction de TVA affectée à la branche maladie (23,1 % en 2024) qui a rapporté 49,4 Md€ contre 51,6 Md€ attendus. Son évolution constatée par rapport à 2023 (2,1 %) est proche de l'évolution en valeur de la consommation des ménages en 2024 (2,0 %). Le Haut Conseil des finances publiques avait souligné dans son avis précité, outre l'optimisme de la prévision sur la consommation des ménages, les « hypothèses favorables sur le rendement de certains impôts » et notamment une « croissance de la TVA supérieure à celle de sa base taxable ». Il a constaté *ex post* que la croissance a « principalement été portée par le commerce extérieur et la consommation publique plutôt que par la consommation des ménages<sup>13</sup>. »

Les recettes de cotisations sociales (inférieures de 0,5 Md€ soit de 0,2 % à la prévision) et de CSG évoluent plus en ligne avec la loi de financement. La progression de la masse salariale privée inférieure aux prévisions a été en grande partie compensée par le moindre dynamisme des allègements généraux du fait de la désinflation.

Les taxes sur les tabacs ont rapporté 13,1 Md€, en baisse de 0,5 Md€ (- 3,8 %), tendance déjà constatée en 2023. Cette évolution pourrait résulter d'une baisse de la consommation liée à une hausse des prix plus rapide que prévu, ou d'une hausse des importations légales et illégales ; la tendance est aussi à la baisse pour les taxes sur les alcools et les boissons sucrées.

Le rendement du forfait social<sup>14</sup> a légèrement diminué (- 0,9 %), alors qu'une forte hausse était prévue. La progression de la taxe sur les salaires (3,6 %) a été proche de la prévision mais le montant perçu inférieur de 0,6 Md€ en raison d'un rendement en 2023 moindre que prévu. La contribution sociale de solidarité des sociétés a été dynamique (+ 8,7 %) du fait de la progression du chiffre d'affaires des entreprises en 2023, tirée par l'inflation.

---

<sup>13</sup> Avis HCFP n° 2025-2 relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, avril 2025.

<sup>14</sup> Contribution de l'employeur assise sur les revenus d'activité assujettis à la contribution sociale généralisée et exemptés de cotisations sociales.

**Tableau n° 3 : produits nets par branches (en Md€)**

	Réalisé 2024	LFSS 2024	Écart à la prévision		Réalisé 2023	Écart 2024 / 2023	
<i>Maladie</i>	239,2	243,4	- 4,2	- 1,7 %	232,8	6,4	2,7 %
<i>AT-MP</i>	16,9	17,1	- 0,2	- 1,2 %	16,8	0,1	0,6 %
<i>Vieillesse</i>	288,2	287,9	0,3	0,1 %	272,5	15,7	5,8 %
<i>Famille</i>	58,9	58,8	0,1	0,2 %	56,8	2,1	3,7 %
<i>Autonomie</i>	41,2	41,2	0,0	0,0 %	37,0	4,2	11,4 %
<b>Total Robss</b>	<b>626,4</b>	<b>630,3</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 0,6 %</b>	<b>598,5</b>	<b>27,9</b>	<b>4,7 %</b>
<i>FSV</i>	21,6	21,4	0,2	0,9 %	20,4	1,2	5,9 %
<b>Robss + FSV</b>	<b>627,8</b>	<b>631,5</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 0,6 %</b>	<b>600,0</b>	<b>27,8</b>	<b>4,6 %</b>

Note : les cinq lignes des branches, qui comprennent des transferts entre branches, ne doivent pas être additionnées (ce qui conduirait à des doubles comptes). La comparaison de ce tableau avec le suivant relatif aux charges permet de retrouver les soldes présentés dans le tableau n° 1.

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2024 et les comptes définitifs 2023 et 2024

### C - Une hausse des dépenses due à la revalorisation des prestations et au rythme d'évolution de l'Ondam

Les charges nettes des régimes obligatoires de base et du FSV s'élèvent en 2024 à 643,1 Md€, en augmentation de 5,3 % par rapport à 2023, avec des évolutions contrastées entre branches.

**Tableau n° 4 : charges nettes par branches (en Md€)**

	Réalisé 2024	LFSS 2024	Écart à la prévision		Réalisé 2023	Écart 2024 / 2023	
<i>Maladie</i>	253,0	251,9	1,1	0,4 %	243,9	9,1	3,8 %
<i>AT-MP</i>	16,3	16,0	0,3	1,9 %	15,4	0,9	5,8 %
<i>Vieillesse</i>	293,8	293,7	0,1	0,0 %	275,1	18,7	6,8 %
<i>Famille</i>	57,8	58,0	- 0,2	- 0,3 %	55,7	2,1	3,8 %
<i>Autonomie</i>	39,9	40,0	- 0,1	- 0,3 %	37,6	2,3	6,1 %
<b>Total Robss</b>	<b>642,8</b>	<b>641,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2 %</b>	<b>610,4</b>	<b>32,4</b>	<b>5,3 %</b>
<i>FSV</i>	20,5	20,6	- 0,1	- 0,5 %	19,3	1,2	6,2 %
<b>Robss + FSV</b>	<b>643,1</b>	<b>642,0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2 %</b>	<b>610,7</b>	<b>32,4</b>	<b>5,3 %</b>

Même note que pour le tableau n° 3 sur la non-addition des lignes.

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2024 et les comptes définitifs 2023 et 2024

## **1 - Un important dépassement de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (Ondam)**

Les dépenses de la branche maladie s'élèvent à 253,0 Md€ en 2024, en augmentation de 3,8 % par rapport à 2023.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) couvre les dépenses de prestations légales en nature (remboursement des dépenses engagées ou financement direct de services), les dépenses d'indemnités journalières maladie (hors congés maternité et paternité) et les dotations aux établissements de santé et médico-sociaux. Il couvre 80 % des dépenses des branches maladie et autonomie et un peu plus d'un tiers de celles de la branche accidents du travail – maladies professionnelles (indemnités journalières, soins compensant une incapacité temporaire). L'Ondam définitif est arrêté dans l'année n+2 après fixation du montant des remises pharmaceutiques<sup>15</sup> et des dépenses de soins rattachées à l'exercice.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 avait établi l'Ondam total 2024 (y compris les dépenses résiduelles covid) à 254,9 Md€, en progression de 2,9 % par rapport à 2023. Le montant constaté a atteint 256,4 Md€, soit une progression de 3,3 % et un dépassement de 1,5 Md€. Alors que les dépassements constatés les années passées étaient largement imputables à des circonstances exceptionnelles (crise sanitaire entre 2020 et 2022, forte inflation en 2022 et 2023), tel n'est pas le cas en 2024 ; le dépassement résulte pour l'essentiel (1,3 Md€) de la forte progression des dépenses courantes, notamment pour les soins de ville (109,9 Md€, + 4,4 % par rapport à 2023). Le chapitre II du présent rapport analyse en détail les composantes de ce dépassement.

## **2 - Hors Ondam, une hausse due aux revalorisations légales**

Hors Ondam, les dépenses des branches maladie et accidents du travail - maladies professionnelles ont été conformes à la prévision. Pour la branche maladie, les prestations d'invalidité (8 Md€) ont progressé du fait de la revalorisation de 4,6 % au 1<sup>er</sup> avril 2024. Les prestations de maternité et paternité (7,6 Md€) enregistrent un recul de 2 % lié à la baisse de la natalité (cf. *infra*, dépenses de la branche famille) et à une réduction

---

<sup>15</sup> Le prix de vente public d'un médicament étant supérieur au prix réel effectivement supporté par l'assurance maladie, les entreprises pharmaceutiques versent annuellement à celle-ci des remises atténuant ses dépenses de remboursement aux assurés, lesquelles sont assises sur les prix publics. En fonction des ventes réalisées, les montants de remises de l'année n sont arrêtés et versés en novembre de l'année n+1.

des dépenses réalisées en établissement (2,9 Md€ contre 3,1 Md€ en 2023) résultant d'une optimisation des séjours post-accouchement.

Les prestations d'incapacité permanente de la branche accidents du travail – maladies professionnelles s'établissent à 4,7 Md€, en hausse de 3,8 %, l'effet de la revalorisation étant en partie compensé par une baisse du nombre de bénéficiaires. Les autres dépenses de la branche (2,7 Md€, en baisse globale de 2 %) sont constituées de compensations et de transferts à d'autres régimes, notamment une contribution au profit de la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles (1,2 Md€ en 2024, comme en 2023), en application de l'article L. 176-1 du code de la sécurité sociale.

### 3 - Des dépenses de la branche vieillesse conformes aux prévisions

Les dépenses de la branche vieillesse s'élèvent à 293,8 Md€ pour tous les régimes obligatoires de base, en augmentation de 6,8 % par rapport à 2023. Cette évolution est très proche de celle prévue en loi de financement pour 2024 ; en effet, l'aggravation du déficit résulte du relèvement des pensions de retraite de 5,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2024 du fait de l'application des règles de revalorisation légales qui reflètent la forte inflation de 2023 (art. L. 161-25 du code de la sécurité sociale).

Pour les assurés du régime général (au nombre de 15,4 millions au 31 décembre 2024, soit + 1 %), les prestations légales vieillesse atteignent 160,9 Md€, soit 56 % des prestations légales de l'ensemble des régimes de base et 80 % des prestations légales de cet ensemble hors fonctionnaires.

**Tableau n° 5 : prestations légales de la branche vieillesse du régime général (en Md€)**

	2024			2023			Écart 2024/2023	Écart (%)
	Droits propres	Droits dérivés	Total	Droits propres	Droits dérivés	Total		
<i>Pensions</i>	137,3	13,0	150,3	128,2	12,3	140,5	9,8	7,0 %
<i>Minimum vieillesse</i>	3,8	0,2	4,0	3,5	0,2	3,6	0,4	9,7 %
<i>Majorations</i>	5,8	0,8	6,6	4,7	0,7	5,4	1,2	22,0 %
<b>Total</b>	<b>147,0</b>	<b>13,9</b>	<b>160,9</b>	<b>136,3</b>	<b>13,2</b>	<b>149,6</b>	<b>11,3</b>	<b>7,5 %</b>

Source : comptes de la branche vieillesse du régime général

Le déficit de la branche vieillesse (5,6 Md€) s'explique par les déficits du régime général (3,6 Md€) et de la caisse de retraites des agents titulaires relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière (CNRACL, 3 Md€). Les autres régimes spéciaux sont soit équilibrés par l'État<sup>16</sup>, soit excédentaires<sup>17</sup>.

La situation très dégradée de la CNRACL, due à son évolution démographique (en 2023, 2,2 millions de cotisants pour 1,6 million de pensionnés, soit un ratio de 1,4, contre 1,5 en 2022), a fait l'objet d'un audit des inspections générales des affaires sociales, des finances et de l'administration, publié en mai 2024 (cf. *infra*). En 2024, les cotisations versées au régime ont été dynamiques (+ 5,6 %), principalement du fait de l'augmentation d'un point de la cotisation employeur au 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>18</sup>, de l'attribution aux cotisants de cinq points d'indice et de l'effet en année pleine de la hausse de 1,5 % du point d'indice en juillet 2023. Toutefois, la progression des pensions a été encore supérieure (+ 7,8 %), notamment du fait de la revalorisation de 5,3 % des pensions au 1<sup>er</sup> janvier 2024. À ces effets, s'ajoute le doublement des frais financiers (0,27 Md€ contre 0,14 Md€ en 2023) lié au coût croissant de la dette du régime.

#### **4 - Des charges de la branche famille dont la progression est atténuée par la baisse des naissances**

En 2024, les charges nettes de la branche famille s'élèvent à 57,8 Md€<sup>19</sup>, en hausse de 3,8 % (5,7 % en 2023). Les prestations (40,7 Md€) représentent 70 % de ces charges. Le solde est constitué de transferts (14,0 Md€)<sup>20</sup> et de charges courantes (3,1 Md€, dont plus de 70 % de charges de personnel).

---

<sup>16</sup> L'État verse des subventions aux régimes de la SNCF, de la RATP, des mines, des marins, etc. Voir Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission Régimes sociaux et de retraite*, avril 2025. Sa contribution d'équilibre en tant qu'employeur au régime des fonctionnaires de l'État est de 48,2 Md€ pour un montant total de charges de 63,7 Md€.

<sup>17</sup> Les excédents des régimes des professions libérales, des industries électriques et gazières, des clercs et employés de notaires et des avocats, ensemble, apportent 1 Md€ au résultat de la branche.

<sup>18</sup> Cette augmentation a été compensée par une réduction (seulement en 2024) du taux de cotisation maladie.

<sup>19</sup> Les caisses d'allocations familiales versent en outre des prestations pour le compte de l'État (41,8 Md€ en 2024 : aides au logement, allocation aux adultes handicapés, prime d'activité, etc.), des départements (10,2 Md€ : revenu de solidarité active) ou de la branche autonomie (1,6 Md€ : allocation d'éducation de l'enfant handicapé), qui ne constituent pas des charges de la branche.

<sup>20</sup> Transferts vers la branche vieillesse au titre des majorations de pensions pour enfants à charge (5,8 Md€) et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (5,5 Md€), remboursement par la branche des indemnités journalières de maternité post-natales (2,0 Md€) et des congés de paternité (0,7 Md€).

**Tableau n° 6 : prestations versées par la branche famille (en Md€)**

	2024	2023	Écart 2024/2023	
<i>Allocations en faveur de la famille</i>	22,0	21,2	0,9	4,0 %
<i>Prestation d'accueil du jeune enfant</i>	11,6	11,4	0,2	1,7 %
<i>Autres prestations légales</i>	0,13	0,17	0,0	- 22 %
<b><i>Total prestations légales</i></b>	<b>33,7</b>	<b>32,7</b>	<b>1,0</b>	<b>3,1 %</b>
<i>Prestations extra-légales</i>	7,0	6,5	0,5	7,6 %
<b><i>Total prestations branche famille</i></b>	<b>40,7</b>	<b>39,2</b>	<b>1,5</b>	<b>3,9 %</b>

Source : comptes de la branche famille

La croissance des prestations résulte surtout de la revalorisation légale de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (+ 4,6 % au 1<sup>er</sup> avril 2024). Un deuxième facteur est que les plafonds de ressources pour bénéficier des allocations ont augmenté plus rapidement que les ressources des allocataires en 2022, année de référence pour le calcul des allocations 2024, du fait de la forte inflation (l'inverse avait été constaté en 2023). Enfin, le dynamisme (+ 7,2 %) des allocations de soutien familial versées aux parents isolés (3,3 Md€) provient en partie de la généralisation, début 2023, de l'intermédiation des pensions alimentaires<sup>21</sup>, qui contribue à augmenter l'effectif éligible à ces prestations.

La branche finance aussi des prestations extra-légales d'action sociale en faveur des établissements d'accueil pour la petite enfance et la jeunesse. Les subventions d'investissement (0,3 Md€) augmentent de 18 % en application du plan « petite enfance » de 2021 et les subventions de fonctionnement (6,5 Md€) de 9 % en raison de l'augmentation des heures d'accueil sans hébergement et des subventions en matière de parentalité, centres sociaux et espaces de vie sociale.

Ces hausses sont atténuées par la diminution des naissances (de 2,5 % en 2024, après 6,6 % en 2023), qui conduit à une progression du montant des prestations de petite enfance (de 1,7 %, dont 1,2 % pour la prestation d'accueil du jeune enfant) inférieure à celle découlant de la revalorisation des prestations.

<sup>21</sup> Cf. chapitre XII du présent rapport : *Le service public des pensions alimentaires : une montée en charge rapide, une qualité de service en deçà des attentes.*

## 5 - Des dépenses de la branche autonomie toujours dynamiques

En 2024, les charges nettes de la branche autonomie s'élèvent à 39,9 Md€, en hausse de 6,7 % (après 6,8 % en 2023 et 8,1 % en 2022). Elles sont essentiellement constituées de prestations.

**Tableau n° 7 : prestations versées par la branche autonomie (Md€)**

	2024	2023	Écart	
<i>Établissements et services pour personnes âgées et pour personnes en situation de handicap</i>	31,3	30,0	1,3	4,4 %
<i>Concours aux départements</i>	5,2	4,6	0,6	12,7 %
<i>Autres concours et subventions</i>	1,7	1,2	0,5	40,4 %
<i>Allocation d'éducation de l'enfant handicapé</i>	1,6	1,5	0,1	8,5 %
<b>Total</b>	<b>39,7</b>	<b>37,2</b>	<b>2,5</b>	<b>6,7%</b>

Source : comptes de la branche autonomie

Les quatre cinquièmes des prestations correspondent au financement des établissements et services pour personnes âgées (16,1 Md€ en 2024, + 5 %) et pour personnes en situation de handicap (15,2 Md€, + 3,7 %), qui constituent deux sous-objectifs de l'Ondam. Les progressions résultent de la poursuite des revalorisations salariales, issues notamment du Ségur de la santé et de ses extensions, de la hausse précitée du point d'indice, et de plans visant à adapter et à transformer l'offre : médicalisation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, renforcement des services de soins infirmiers à domicile.

Les concours aux départements sont un cofinancement de leurs dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (3,1 Md€, + 12,4 %<sup>22</sup>) et de prestation de compensation du handicap (0,9 Md€, +3,3 %), ainsi que d'autres concours (1,4 Md€, +20,1 %) finançant des dispositifs en développement : la compensation du tarif plancher de valorisation des heures d'aide à domicile et une dotation complémentaire pour améliorer la qualité de vie au travail des intervenants dans les services d'aide à domicile et la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Enfin, la branche finance l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé dont le nombre de bénéficiaires progresse (1,6 Md€, soit + 8,7 %, évolution bien supérieure à la revalorisation légale).

<sup>22</sup> Un complément de versement aux départements de 150 M€ a été décidé par l'art. 86 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

## **6 - La compensation par la sécurité sociale de l'extension des allègements généraux de cotisations**

L'extension des allègements généraux de cotisations sociales patronales à l'assurance chômage et aux organismes de retraite complémentaire donne lieu à une compensation versée à ces organismes par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) grâce à une fraction de TVA qui lui est affectée. Si cette fraction excède les montants dus par l'Acoss, celle-ci reverse le trop-perçu à la sécurité sociale ; dans le cas inverse, ce qui est le cas depuis 2022, c'est la sécurité sociale qui finance le moins-perçu (0,5 Md€ en 2022, 1,5 Md€ en 2023, 1,2 Md€ en 2024).

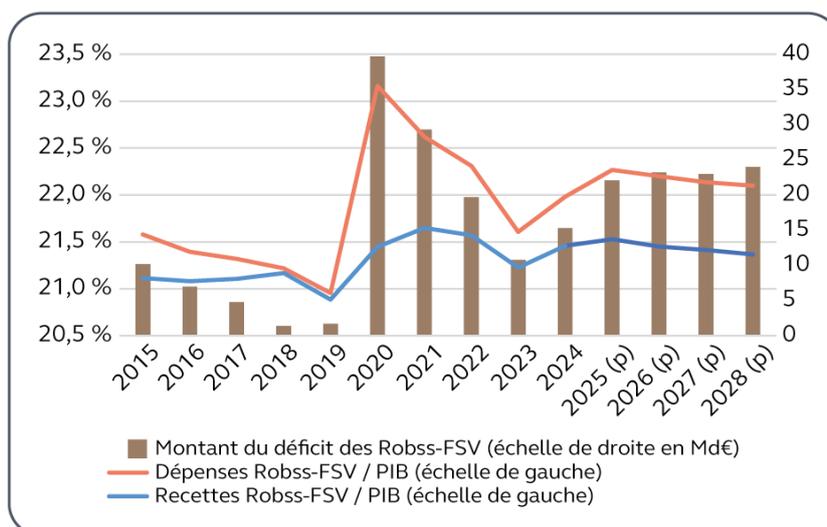
La compensation est intégrale pour les organismes de retraite complémentaire et l'article L. 225-6 du code de la sécurité sociale la met à la charge de la branche vieillesse (0,75 Md€ en 2024). S'agissant de l'assurance chômage, le solde à financer (0,48 Md€ en 2024) est réparti par arrêté entre les branches en fonction de leur résultat prévisionnel. En 2024, il a été mis à la charge des branches accidents du travail et maladies professionnelles (0,13 Md€), famille (0,11 Md€) et autonomie (0,24 Md€).

## **II - Une trajectoire de déficits conduisant à l'accumulation d'une dette non financée**

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale d'avril 2023 portant réforme des retraites prévoyait une stabilisation du déficit de la sécurité sociale à 13,1 Md€ en 2026. La loi de financement pour 2024 a dégradé cette projection, décrivant une augmentation continue jusqu'en 2027 (17,2 Md€) sans perspective de stabilisation et moins encore de retour à l'équilibre. La trajectoire de déficit est encore aggravée jusqu'en 2028 (24,1 Md€) dans les prévisions de la loi de financement pour 2025.

Sur longue période, la part des dépenses de sécurité sociale dans le produit intérieur brut progresse plus rapidement que celle des recettes. L'écart s'était réduit dans la décennie 2010 jusqu'à aboutir à une quasi résorption du déficit de la sécurité sociale en 2018 et en 2019. L'accroissement prévu du déficit, en l'absence de mesures de redressement, conduit à la progression continue d'une dette non financée, qui fragilise à terme la pérennité de la sécurité sociale.

**Graphique n° 2 : évolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale en part de PIB et du montant de son déficit**



Sources : lois de financement de la sécurité sociale et comptes de l'exercice 2024, mise en forme Cour des comptes

### A - En 2025, des hypothèses dont le respect est incertain

La loi de financement pour 2025 prévoit un déficit 2025 des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 22,1 Md€, soit une dégradation prévue par rapport à 2024 (6,8 Md€) supérieure à celle constatée en 2024 par rapport à 2023 (4,4 Md€).

En deux ans, le déficit de la sécurité sociale aura ainsi plus que doublé. La dégradation concerne toutes les branches.

**Tableau n° 8 : comparaison des prévisions en loi de financement de la sécurité sociale 2025 et des réalisations 2024 (Md€)**

	LFSS 2025	Réalisé 2024	Écart LFSS 2025 / réalisé 2024	
<i>Produits nets Robss + FSV</i>	644,3	627,8	16,5	2,6 %
<i>Charges nettes Robss + FSV</i>	666,4	643,1	23,3	3,6 %
<i>Maladie</i>	- 15,4	- 13,8	- 1,6	
<i>AT-MP</i>	0,2	0,7	- 0,5	
<i>Vieillesse + FSV</i>	- 6,6	- 4,5	- 2,1	
<i>Famille</i>	0,4	1,1	- 0,7	
<i>Autonomie</i>	- 0,7	1,3	- 2,0	
<b><i>Total soldes Robss + FSV</i></b>	<b>- 22,1</b>	<b>- 15,3</b>	<b>- 6,8</b>	

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2025 et les comptes 2024

La communication précitée de la Cour, en octobre 2024, analysait les mesures d'économie envisagées pour 2025 par le PLFSS (15 Md€) ; elles ont été finalement réduites de 5,6 Md€ dans la loi de financement publiée le 28 février 2025 pour atteindre seulement 9,4 Md€.

### **1 - Une maîtrise incertaine des dépenses, notamment d'assurance maladie**

La principale incertitude pour 2025 est, comme depuis 2022, la capacité à tenir l'objectif fixé pour les dépenses d'assurance maladie, qui est de 265,9 Md€, en progression de 3,4 % par rapport à l'objectif 2024 révisé à la hausse par la loi de financement pour 2025. Cette progression, en apparence égale à celle de 2024, est en réalité supérieure, du fait du ralentissement attendu de l'inflation (1,4 % en 2025 contre 1,8 % en 2024).

Malgré cela, la tenue de l'objectif 2025 reste fragile. Elle suppose la réalisation de mesures d'économie d'un montant sans précédent (5,2 Md€) et une bonne tenue des dépenses de soins de ville, principales responsables du dérapage de la dépense en 2024. Or la maîtrise de cette dépense reste complexe du fait du manque de recul sur la première année de mise en œuvre de la nouvelle convention médicale signée en juin 2024 et de la poursuite des négociations entre l'administration et les entreprises pharmaceutiques sur un nouveau protocole d'accord, après une seconde prorogation de l'accord actuel jusqu'en mars 2026.

Par ailleurs, une annulation des crédits des établissements publics de santé et médico-sociaux, mis en réserve pour couvrir un éventuel nouveau dérapage des dépenses de soins de ville, ne serait pas sans conséquence sur la situation financière dégradée de ces établissements.

Le comité d’alerte de l’Ondam<sup>23</sup> du 15 avril 2025 a ainsi appelé à « *une vigilance renforcée sur l’évolution en 2025 des dépenses de soins de ville et à une action déterminée visant à réduire le point de fuite majeur de l’Ondam que constitue le déficit croissant des établissements publics de santé* ».

Les dépenses de la branche vieillesse devraient, à nouveau, être plus dynamiques que ses recettes en 2025. L’application de la réforme de 2023 devrait améliorer le solde du régime général de 1,6 Md€ en 2025, dont 1,1 Md€ du fait du transfert de cotisations de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (cf. *supra*), ce qui sera insuffisant pour empêcher l’augmentation du déficit de la branche<sup>24</sup>.

Par ailleurs, en application de cette même réforme et de la loi de financement pour 2024, les déficits des régimes spéciaux fermés sont désormais financés en dernier ressort par le régime général. Pour cela, la caisse nationale d’assurance vieillesse bénéficie d’une compensation par l’État sous forme de crédits budgétaires, mode de compensation recommandé par la Cour<sup>25</sup>. En 2025, la charge correspondante serait de 5,4 Md€, compensée par une dotation de l’État de 5,2 Md€ et par 0,2 Md€ de cotisations des nouveaux entrants au régime général.

La loi de financement pour 2025 a porté la contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles à la branche maladie au titre de la sous-déclaration à 1,6 Md€, contre 1,2 Md€ en 2024. Ce montant reste très inférieur à l’estimation réalisée en juin 2024 par la commission chargée de son évaluation, qui la situe entre 2,0 et 3,8 Md€.

Les charges de prestations extra-légales de la branche famille seraient en forte progression (9,9 %) du fait de la montée en charge des dépenses en faveur du service public de la petite enfance.

La progression des dépenses de la branche autonomie serait très supérieure à celle de ses recettes en 2025. La branche devra notamment financer le surcoût (0,4 Md€) de deux réformes intervenant en 2025 concernant la tarification des établissements et services pour personnes âgées dépendantes et les concours versés aux départements<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> La supervision de l’exécution de l’Ondam est confiée à un comité d’alerte qui adresse une notification au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales maladie en cas de risque de dépassement de l’objectif adopté en loi de financement de la sécurité sociale supérieur à 0,5 %, pour que puissent être adoptées des mesures de redressement.

<sup>24</sup> Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025.

<sup>25</sup> Sur cette réforme, cf. Cour des comptes, *Analyse de l’exécution budgétaire*, op. cit.

<sup>26</sup> Cf. chapitre X du présent rapport, *Une branche autonomie aux leviers insuffisants pour faire face à des enjeux démographiques cruciaux*.

## 2 - Des prévisions économiques trop optimistes

Le Haut Conseil des finances publiques, saisi en janvier 2025 sur la révision des prévisions des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2025<sup>27</sup>, a pointé le caractère légèrement optimiste du scénario pour 2025. Ainsi, la prévision de croissance du PIB de 0,9 % était jugée « *atteignable mais un peu optimiste* » ; la prévision d'inflation, « *un peu élevée* » ; et la prévision de masse salariale, « *un peu optimiste* ». La prévision de croissance spontanée des cotisations sociales était plus prudente, ce qui « *pourrait compenser en partie une prévision de masse salariale un peu élevée* ».

En raison notamment de la dégradation de l'environnement international, le Gouvernement a révisé à la baisse ses prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour 2025 en avril<sup>28</sup>, donc après le vote de la loi de financement. Pour 2025, le Haut Conseil des finances publiques<sup>29</sup> a considéré que la nouvelle hypothèse de croissance à 0,7 % « *n'est pas hors d'atteinte malgré l'accumulation de risques à la baisse* », soulignant des éléments de fragilité liés à l'environnement international. Il a estimé que la prévision d'inflation, maintenue à 1,4 %, « *reste un peu élevée* », et que la prévision de masse salariale des branches marchandes non agricoles, qui forme la plus grosse partie de l'assiette des recettes de la sécurité sociale, « *reste aussi un peu haute* », malgré une révision à la baisse de 0,6 point. Il en résulte une nouvelle prévision de cotisations sociales pour 2025, revue à la baisse par rapport à la prévision de la loi de financement mais qui « *paraît un peu haute* » encore.

Au total, la prévision de déficit de la sécurité sociale pour 2025 (22,1 Md€) a reposé sur des hypothèses de croissance des recettes largement revues à la baisse depuis la publication de la loi de financement.

### B - Après 2025, une dégradation continue du déficit

L'aggravation prévue du déficit après 2025 viendra essentiellement du creusement des soldes des branches maladie et autonomie, celui de la branche vieillesse étant stabilisé.

---

<sup>27</sup> Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-1, janvier 2025.

<sup>28</sup> À l'occasion du rapport d'avancement annuel 2025 du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029, qui remplace dorénavant le programme de stabilité.

<sup>29</sup> Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-3, avril 2025.

## 1 - Une trajectoire toujours plus dégradée jusqu'en 2028

L'annexe de la loi de financement pour 2025 donne la trajectoire prévisionnelle des régimes obligatoires de base et du FSV jusqu'en 2028.

**Tableau n° 9 : trajectoire 2025 - 2028 d'après la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (Md€)**

Montant du solde	2025	2026	2027	2028
Maladie	- 15,4	- 16,0	- 16,1	- 16,8
AT-MP	0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,5
Vieillesse +FSV (*)	- 6,6	- 4,6	- 5,0	- 5,6
Famille	0,4	0,0	0,8	1,6
Autonomie	- 0,7	- 2,2	- 2,1	- 2,8
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>- 22,1</b>	<b>- 23,2</b>	<b>- 23,0</b>	<b>- 24,1</b>

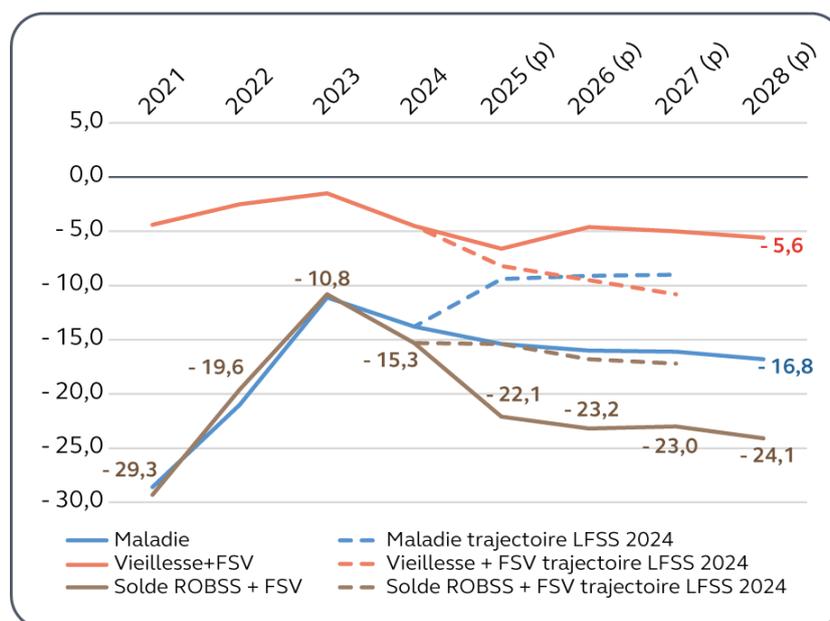
(\*) Le FSV sera intégré au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans les comptes de la branche vieillesse, selon des modalités en cours d'étude. La suppression de ce fonds avait été recommandée par la Cour, pour simplifier le financement des droits non contributifs de retraite<sup>30</sup>.

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2025

Le déficit de la sécurité sociale continuerait à se creuser, à un rythme plus lent que celui constaté en 2024 et prévu pour 2025, pour atteindre 24,1 Md€ en 2028.

<sup>30</sup> Cour des comptes, « Le financement de la sécurité sociale : des règles à clarifier et à stabiliser », rapport d'application sur la loi de financement de la sécurité sociale, chapitre II, octobre 2022.

**Graphique n° 3 : trajectoire financière 2021-2028  
des soldes des branches maladie et vieillesse + FSV (en Md€)**



Source : LFSS 2025, rectifiée pour 2024 par les comptes définitifs (les soldes 2021 correspondent aux montants approuvés par la LFSS 2022)

Par rapport à la précédente trajectoire publiée en loi de financement pour 2024, le déficit de la branche vieillesse se stabiliserait autour de 5 Md€, du fait des hausses de cotisations patronales du régime des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux.

En effet, seule mesure prise à ce stade sur les 11 recommandations du rapport précité des inspections sur la CNRACL, la hausse de 12 points du taux de cotisation employeurs sur 4 ans rapporterait 7,3 Md€ en 2028. Le déficit de la caisse, estimé ainsi à 2,4 Md€ en 2025, se réduirait à 0,4 Md€ en 2028, mais se creuserait de nouveau ensuite, du fait de la dégradation continue du ratio entre cotisants et pensionnés.

La réforme des retraites de 2023 était déjà prise en compte dans la trajectoire 2024-2027. Comme l'a confirmé la communication précitée de la Cour publiée en février 2025, ses effets, très progressifs, atteindront un pic de 7,1 Md€ pour le régime général en 2032 avant de décroître ensuite.

La trajectoire des déficits prévus de la branche maladie se dégrade fortement dans la prévision 2025 par rapport à celle de 2024. Le déficit 2027 de la branche, attendu à 9 Md€ dans la prévision 2024, est désormais estimé à 16,1 Md€ (et à 16,8 Md€ en 2028). Cette évolution s'explique à hauteur de 2,8 Md€ par la compensation des effets négatifs de l'augmentation des taux de cotisation à la CNRACL des employeurs de la fonction publique hospitalière, par de moindres recettes (3,6 Md€) et, pour le solde (0,7 Md€), par l'intégration partielle du dépassement en dépenses constaté en 2024 (1,6 Md€).

La branche accidents du travail et maladies professionnelles deviendrait faiblement déficitaire à compter de 2026, du fait d'un nouveau transfert en 2026 de cotisations au profit de la branche vieillesse, comme prévu par la loi de financement rectificative d'avril 2023 portant réforme des retraites. Cette situation ne suscite pas d'inquiétude au vu du niveau élevé des réserves de la branche (8,2 Md€ fin 2024).

La branche famille verrait son solde se redresser du fait d'une évolution tendancielle de ses recettes (+ 2,9 % en moyenne annuelle entre 2025 et 2028) supérieure à celle de ses dépenses (+ 2,3 %). Elle serait la seule à rester excédentaire en 2028.

L'inverse se produirait pour la branche autonomie, avec des dépenses moyennes en progression de 4 % par an contre 2,6 % pour les recettes. En outre, la loi de financement pour 2024 a instauré un abattement de 26 % sur le revenu professionnel des travailleurs indépendants, servant d'assiette pour la cotisation sociale généralisée, principale ressource de la branche. En contrepartie, ces travailleurs acquittent des cotisations vieillesse et maladie dont ne bénéficie pas la branche. La perte de recettes est estimée à 1,1 Md€ en 2026 (double effet portant sur les revenus 2025 et 2026) puis à 0,6 Md€ pour les années suivantes.

La trajectoire de dépenses de la branche, qui ne dispose pas de réserves, repose par ailleurs sur des hypothèses ambitieuses de prise en charge des personnes majoritairement à domicile mais l'essentiel de l'impact de l'entrée dans le grand âge des générations nombreuses de l'après-guerre sera postérieur à 2030 (cf. chapitre X du présent rapport).

Dans son précédent rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale<sup>31</sup>, la Cour relevait un point de bascule, le déficit devenant supérieur en 2027 à la capacité annuelle d'amortissement par la caisse d'amortissement de la dette sociale (16 Md€ en 2025, cf. *infra*) conduisant à une croissance continue de l'endettement. Ce constat est désormais fortement aggravé : le point de bascule de la hausse de l'endettement est atteint dès 2025 et la prévision de déficit 2027 est supérieure d'un tiers à ce qu'elle était en 2024.

## 2 - Des hypothèses économiques encore trop favorables

L'annexe de la loi de financement pour 2025 présente les principales hypothèses économiques sur lesquelles repose la trajectoire jusqu'en 2028.

**Tableau n° 10 : principales hypothèses de l'annexe de la LFSS 2025**

	2025	2026	2027	2028
<i>PIB en volume</i>	0,9 %	1,4 %	1,5 %	1,5 %
<i>Masse salariale privée (*)</i>	2,5 %	3,1 %	3,4 %	3,4 %
<i>Inflation hors tabac</i>	1,4 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
<i>Ondam total (**)</i>	3,4 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %

(\*) hors prime exceptionnelle de pouvoir d'achat et prime de partage de la valeur ajoutée.

(\*\*) Y compris dépenses résiduelles liées à la crise sanitaire.

Source : annexe de la LFSS 2025

Pour les années 2026-2028, le Haut Conseil des finances publiques a estimé en octobre 2024 que le scénario macroéconomique à moyen terme était « *optimiste* »<sup>32</sup>. Il a relevé que la trajectoire de croissance prévue, même revue à la baisse, repose sur des hypothèses encore loin d'être acquises. La trajectoire de déficits prévue en loi de financement pour 2025 repose donc sur des hypothèses que l'on peut considérer aujourd'hui comme trop favorables et déjà obsolètes, en particulier pour la masse salariale. Même le scénario moins optimiste adopté postérieurement à la loi de financement apparaît fragile.

<sup>31</sup> « La situation financière de la sécurité sociale : une trajectoire de déficits non maîtrisés, un redressement nécessaire », *rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale 2024*, chapitre I, mai 2024.

<sup>32</sup> Avis n° HCFP-2024-4, octobre 2024.

**Tableau n° 11 : révision des hypothèses macroéconomiques  
en avril 2025 (en %)**

	2026	2027	2028
<i>Croissance du PIB en volume</i>	1,2 %	1,4 %	1,4 %
<i>(révision par rapport à la LFSS)</i>	(- 0,2)	(- 0,1)	(- 0,1)
<i>Inflation (hors tabac)</i>	1,4 %	1,75 %	1,75 %
<i>(révision par rapport à la LFSS)</i>	(- 0,35)	(0,0)	(0,0)

Source : annexes de la LFSS 2025, rapport d'avancement 2025 du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029, et avis HCFP

## **C - Une dette croissante et non financée, qui appelle des mesures fortes de retour à l'équilibre**

Le financement des déficits nouveaux de la sécurité sociale n'est plus assuré depuis 2024 par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le creusement de la dette fait courir un risque à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss<sup>33</sup>), qui les supporte désormais.

### **1 - La croissance de la dette et la fin de sa reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale**

Bénéficiant de ressources affectées<sup>34</sup>, la Cades est structurellement excédentaire après couverture de ses charges d'intérêts d'emprunts. Cet excédent (18,3 Md€ en 2023) s'est réduit à 16 Md€ en 2024 en raison du transfert à la branche autonomie d'une fraction de CSG (cf. *supra*). À partir de 2025, malgré la réduction de 2,1 à 1,45 Md€ du versement du fonds de réserve des retraites, l'excédent devrait réaugmenter, du fait de la baisse des charges financières de la Cades avec la réduction de son endettement.

La loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a organisé la prise en charge de 136 Md€ de dette sociale par la Cades. Cette opération s'est achevée en 2024.

<sup>33</sup> L'agence utilise dans sa communication l'expression « Urssaf caisse nationale ».

<sup>34</sup> Contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS), fraction de la CSG, versements du fonds de réserve des retraites.

**Tableau n° 12 : montants pris en charge par la Cades (en Md€)**

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>Déficits antérieurs à 2020</i>	20,0	11,2				31,2
<i>Déficit branche maladie + FSV 2020</i>		23,8	9,1			32,9
<i>Déficit branche vieillesse + FSV 2021</i>			25,9	1,7		27,6
<i>Déficit branches maladie + vieillesse 2022</i>				22,5		22,5
<i>Dotation établissements de santé</i>		5,0	5,0	3,0		13,0
<i>Déficit branche maladie 2023</i>					8,8	8,8
<b>Total</b>	<b>20,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0</b>	<b>27,2</b>	<b>8,8</b>	<b>136,0</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes des exercices 2020 et 2021 et les décrets n° 2020-1074 du 19 août 2020, n° 2021-40 du 19 janvier 2021, n° 2022-23 du 11 janvier 2022, n° 2023-12 du 11 janvier 2023, n° 2024-176 du 6 mars 2024 et n° 2024-952 du 23 octobre 2024.

Les 8,8 Md€ restant disponibles à la Cades en 2024 ont été utilisés pour couvrir une partie du déficit 2023 de la branche maladie (11,1 Md€).

À partir de 2024, les déficits nouveaux ne peuvent plus être repris par la Cades, dont les ressources serviront à rembourser la dette sociale qui lui a été affectée jusqu'à la cessation de son activité, prévue en 2033. La dette sociale, incluant celle de la CNRACL dont la situation nette est devenue négative depuis 2022, continuerait ainsi à augmenter, sans perspective de résorption à terme, pour dépasser 180 Md€ en 2028, dont plus de 110 Md€ pèseraient alors sur l'Acoss.

**Tableau n° 13 : projection de la dette sociale jusqu'en 2028 (Md€)**

	2023	2024	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)
<i>Situation nette négative Cades</i>	145,2	137,9	121,7	105	87	69
<i>Cumul des déficits non repris du régime général</i>	11,6	11,7	31,3	53	76	100
<i>Situation nette négative CNRACL</i>	4,9	7,9	10,3	12	13	13
<b>Total</b>	<b>161,7</b>	<b>157,5</b>	<b>163,3</b>	<b>170</b>	<b>176</b>	<b>182</b>
<i>dont pesant sur l'Acoss</i>	<b>16,5</b>	<b>19,6</b>	<b>41,6</b>	<b>65</b>	<b>89</b>	<b>113</b>
<i>Encours moyen annuel Acoss</i>	19,1	26,6	46,0	70	90	115
<i>Plafond d'emprunt Acoss</i>	45,0	45,0	65,0	90	110	135

Note : pour 2026-2028 les plafonds d'emprunt indiqués, qui ne figurent pas dans la trajectoire votée, sont une projection mécanique en fonction de l'encours moyen prévisible.

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2025 et les projections Acoss, Cades et CNRACL

## 2 - Une progression de la dette de l'Acoss qui l'expose à des difficultés croissantes de trésorerie

Le niveau de dette croissant qui pèserait sur l'Acoss contreviendrait à la mission de cette agence et deviendrait risqué pour le financement des prestations de la sécurité sociale.

### **Un endettement à court terme qui excède la mission de l'Acoss et pourrait faire courir un risque de liquidité à la sécurité sociale**

La mission de l'Acoss, outre son rôle de tête du réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), est « *d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches* » du régime général (art. L. 225-1 du code de la sécurité sociale) ; hors régime général, les autres régimes obligatoires de base peuvent déposer à l'agence tout ou partie de leurs disponibilités, contre rémunération (art. L. 225-1-3 du code)<sup>35</sup>. Après une situation inédite de trésorerie nette positive fin 2023 (4 Md€), le solde de l'Acoss est redevenu négatif fin 2024 (- 3,7 Md€). Cette situation nette inclut 13 Md€ reçus par anticipation de la Cades pour financer le désendettement et les investissements des hôpitaux jusqu'en 2028, dont 4,3 Md€ seulement ont été utilisés à fin 2024.

Comme la sécurité sociale dans son ensemble, l'agence n'a pas vocation à s'endetter et ne peut emprunter qu'à court terme, pour une durée maximale portée à deux ans par la loi de financement pour 2025, mais avec une durée moyenne d'un an au maximum. Son plafond d'emprunt a été réhaussé à 65 Md€ pour 2025, 20 Md€ de plus qu'en 2024 et 2023.

L'agence est donc exposée au risque de taux des marchés à court-terme, susceptible d'entraîner immédiatement un surcroît de frais d'intérêt. En outre, le marché financier sur lequel émet l'Acoss, dont elle est déjà l'un des premiers emprunteurs, n'est pas indéfiniment extensible. Une augmentation du besoin à financer au-delà de certains seuils, ou particulièrement rapide, pourrait placer la sécurité sociale en crise de liquidité, comme celle déjà constatée en 2020 quand le marché n'avait pas pu fournir tous les financements appelés<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Comme le font la caisse centrale de mutualité sociale agricole, celle des industries électriques et gazières, ou le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants.

<sup>36</sup> En 2020, la hausse accélérée des besoins de financement a rendu nécessaire un plan de crise comportant des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et de banques (Cour des comptes, *La trajectoire financière de la sécurité sociale à partir de 2020 : le défi des conséquences de la crise sanitaire, rapport d'application sur la loi de financement de la sécurité sociale 2021*, chapitre I, octobre 2021).

Il faut distinguer le niveau annuel moyen d'endettement porté sur l'exercice et le pic d'emprunt, dont le montant est plafonné par la loi de financement. En 2025, l'Acoss doit pouvoir, sans risque particulier, porter un endettement moyen de 46 Md€ et un pic d'emprunt, prévu en décembre, qui approcherait le plafond de 65 Md€ fixé en loi de financement. Un endettement annuel moyen de 70 Md€ et un pic de 90 Md€ en 2026 comparable au niveau atteint au plus fort de la crise sanitaire (95 Md€ en 2020 et 2021) présentent un plus grand degré de risque qui supposerait un accueil positif des marchés pour lever les montants correspondants.

Plus encore, au-delà de 70 Md€ d'endettement annuel moyen, ce qui sera le cas dès 2027, le risque de ne pas pouvoir assurer le financement de la sécurité sociale devient sérieux. L'Acoss se heurterait à la taille insuffisante du marché des capitaux à court terme, qui pourrait ne pas être en mesure d'absorber un volume d'emprunt aussi important. Il n'est pas non plus envisageable de permettre à l'Acoss d'emprunter sur des durées plus longues, comme le fait la Cades. Une telle perspective serait directement en contradiction avec le principe d'équilibre des comptes de la sécurité sociale, reviendrait sur les acquis du cantonnement de la dette sociale au sein de la Cades et exposerait à créer une concurrence peu compréhensible entre les deux institutions.

### **3 - Avant toute perspective éventuelle de reprise de dette, la nécessité de mesures structurelles de retour à l'équilibre**

Comme l'a rappelé la Cour dans la communication précitée d'octobre 2024, une éventuelle nouvelle opération de reprise de dette par la Cades serait soumise à des conditions strictes. Elle pourrait consister en une nouvelle prolongation, au-delà de 2033, de la durée de vie de la caisse et donc des recettes qui lui sont affectées, ce qui supposerait une loi organique ; ou en une affectation de recettes nouvelles (sans dégradation de celles de la sécurité sociale) permettant d'amortir un supplément de dette sans prolongation de l'échéance.

Le stock de dette de la sécurité sociale qui s'accumulerait d'ici 2028 selon la trajectoire inscrite en LFSS pour 2025 pourrait dépasser 110 Md€. Cela correspond à sept années de recettes de la Cades. En tout état de cause, une nouvelle reprise de dette par la Cades ne résoudrait pas le problème de fond résultant de la dégradation continue des soldes de la sécurité sociale, qui exposerait à la reconstitution rapide d'un nouveau stock de dette. Un préalable indispensable est la définition d'une trajectoire crédible de retour à l'équilibre impliquant des mesures d'économie et de maîtrise des dépenses, comme celles que la Cour recommande, y compris dans le présent rapport<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Partie II : *Des réformes nécessaires pour assurer un redressement pérenne des comptes sociaux.*

En février 2025, la Cour a ainsi transmis au Premier ministre une communication sur la situation et les perspectives du système de retraite, indiquant les leviers de réforme pouvant être mobilisés. En avril 2025, elle a publié une note<sup>38</sup> proposant un ensemble de mesures d'économie sur l'assurance maladie, pouvant atteindre 20 Md€ au total. Elle sera attentive au suivi de ses propositions.

---

<sup>38</sup> Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (Ondam) : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins, contribution à la revue des dépenses publiques*, avril 2025.

---

## CONCLUSION

---

*En 2024, le déficit de la sécurité sociale (15,3 Md€) a fortement progressé par rapport à la prévision initiale, en dehors de toute situation de crise, et pour la première fois depuis 2021 s'est dégradé par rapport à l'exercice précédent. L'une et l'autre évolutions résultent d'un moindre rendement des recettes et d'une progression des dépenses d'assurance maladie non maîtrisée en cours d'année.*

*La loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, de manière inédite, ne prévoyait pas de trajectoire de redressement de la situation financière à horizon 2027. La loi de financement pour 2025 dégrade encore cette perspective avec un déficit qui dépasserait 24 Md€ en 2028.*

*Ces déficits successifs et croissants conduiraient à une accumulation de dette sociale à des niveaux jamais atteints hors période de crise et sans perspective pérenne de financement.*

*Cette dette va en effet reposer sur des financements à court terme de plus en plus importants, mobilisés par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, sur un marché financier qui n'est pas extensible. Il en résulte dès 2026 une prise de risque, fortement aggravée en 2027, qui ne permet pas d'exclure une crise de liquidité de la sécurité sociale. Ainsi, non seulement la charge du financement de la sécurité sociale serait reportée sur les générations futures, ce qui est contraire au principe constitutionnel d'équilibre de ses comptes, mais elle fait courir un risque à court terme sur la pérennité du système lui-même.*

*C'est pourquoi la Cour appelle à un rétablissement durable des comptes de la sécurité sociale par des mesures énergiques portant en premier lieu sur les dépenses. Elle a formulé en ce sens des propositions dans sa note de synthèse d'avril 2025 concernant l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie, qui reprennent des propositions formulées dans ses précédents rapports, et détaille de nouvelles recommandations dans les chapitres de la partie II du présent rapport.*

---