Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027

présentation du rapport

Olivier Henno, rapporteur général

Mercredi 4 novembre 2026

Commission des
AFFAIRES SOCIALES
SÉNAT

UN PLFSS A FORTS ENJEUX

Une situation des finances publiques très dégradée

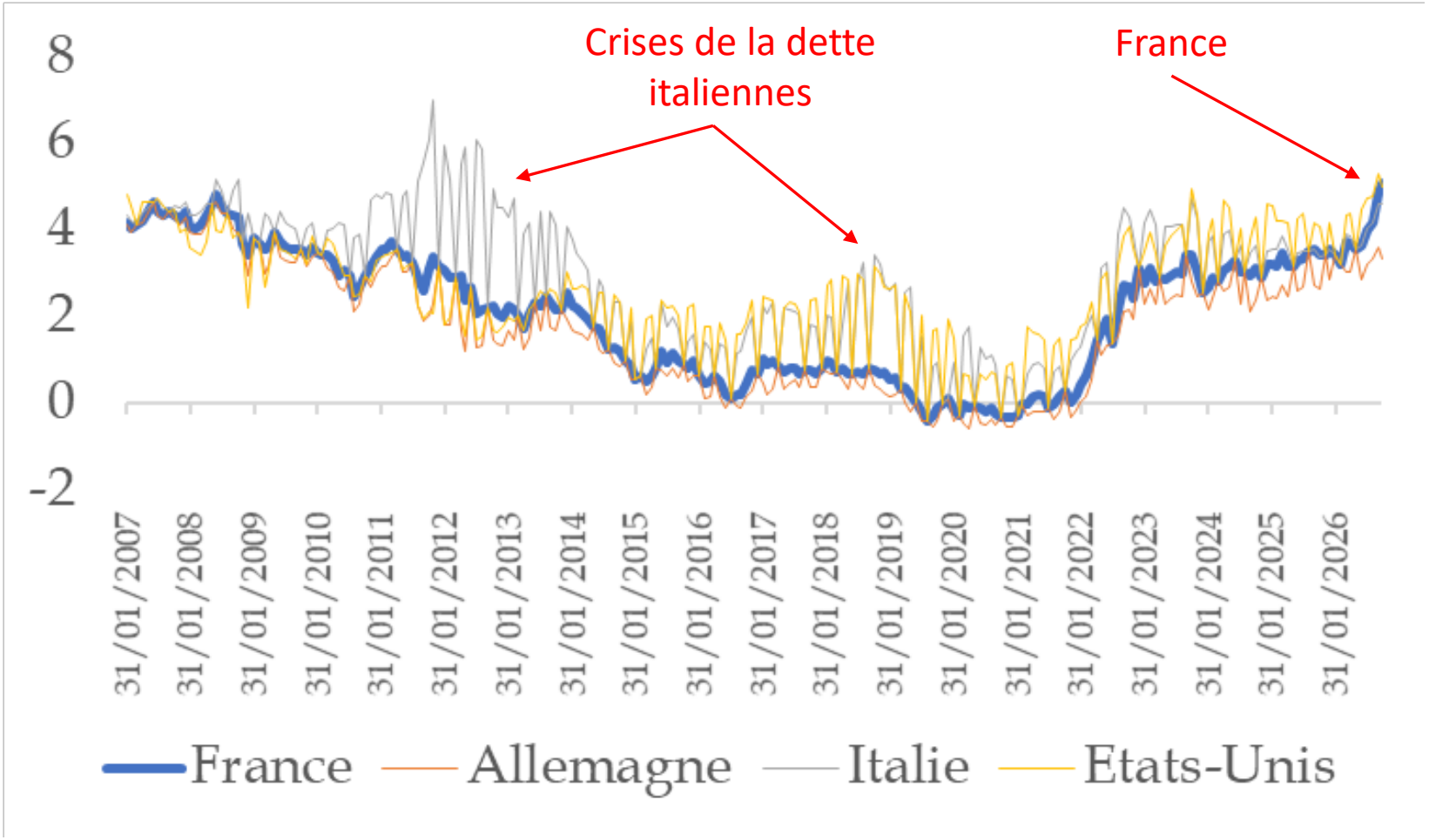
- Déficit 2026 des APU : 5,4 points de PIB (≈160 Md€)
- Le déficit le plus élevé de la zone euro
- Déficit 2026 de la sécurité sociale : 21,8 Md€

Une discussion des PLF et PLFSS sous la surveillance de l'Union européenne et des marchés financiers

- La France est à nouveau sous procédure de déficit excessif depuis juillet 2024
- Selon le PSMT, un retour du déficit public sous 3 points de PIB en 2029
- Les taux d'intérêt à dix ans de la France ont fortement augmenté en septembre-octobre 2026

UNE AUGMENTATION RAPIDE DES TAUX D'INTERET

Taux d'intérêt sur la dette souveraine à dix ans (%)



Source : Bloomberg

Le besoin de trésorerie maximal de l'Acoss, estimé d'après les prévisions de déficit du projet d'annexe à la LFSS 2027



(en Md€)

***Source** : commission des affaires sociales du Sénat*

COMME LORS DES DERNIERS PLFSS, L'ABSENCE DE MAJORITÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'examen « acrobatique » des lois financières pour 2025 et 2026 – rappel des procédures

	PLF	PLFSS
Si le Parlement ne se prononce pas dans le délai constitutionnel		
Délai	Art. 47 C et 40 LOLF : 70 jours	Art. 47-1 C : 50 jours
Procédure	Art. 47 C et 40 LOLF : possible mise en vigueur par ordonnance	Art. 47-1 C : possible mise en œuvre par ordonnance
Dépassement délai	PLF 2025, PLF 2026	PLFSS 2025
Mise en œuvre	Jamais	Jamais
Si le texte ne peut être promulgué avant le début de l'exercice		
Procédure	• Art. 47 C et 45 LOLF : autorisation de percevoir les impôts (1re partie du PLF ou loi spéciale) et ouverture par décret des services votés • Critère non respecté : le PLF ne doit pas avoir été déposé en temps utile	• Domaine exclusif de la LFSS : autorisation d'emprunter (article L.O. 111-3-4 CSS) • Pas de procédure prévue par les textes • PLFSS 2025 : inclusion de l'autorisation d'emprunter dans la loi spéciale relative à l'État
Mise en œuvre	PLF 1980, PLF 2025, PLF 2026	PLFSS 2025

L'examen « acrobatique » des lois financières pour 2025 et 2026 – le cas des PLFSS

	PLFSS 2025	PLFSS 2026
Dépôt hors délai	×	×
Lettre rectificative		×
Non-respect du délai de 20 jours par l'AN	×	×
Succès de la CMP	×	
Censure du Gvt sur les conclusions de la CMP	×	
Loi spéciale	×	
Adoption conforme par le Sénat en nouvelle lecture	×	

Des mesures d'amélioration du solde à peu près divisées par 2

- PLFSS 2025 : mesures de 15 Md€ dans le texte initial, ramenées à environ 9 Md€ dans le texte adopté (dans chaque cas à peu près également réparties entre recettes et dépenses).
- PLFSS 2026 : mesures de 13 Md€ dans le texte initial, ramenées à 6 Md€ dans le texte adopté (l'effort, reposant initialement sur les dépenses dans le texte initial, reposait pour les trois quarts sur les recettes dans le texte adopté).

Modalités de discussion du PLFSS 2027

- Dépôt : 1er octobre
- 23 octobre 2026 : rejet de la partie « recettes » par l'Assemblée nationale

  138 votants : 115 contre, 22 abstentions, 1 pour

→ Aucun amendement n'a été adopté par l'Assemblée nationale

→ Le texte transmis au Sénat est le **texte initial**

La nécessité d'avoir une LFSS au 1er janvier 2027

- Une loi spéciale (autorisant à emprunter) sans PLFSS porterait le déficit à 22,6 Md€
- Il faut sécuriser juridiquement la capacité de l'Acoss d'emprunter dès le 1er janvier 2027
  - L'Acoss a prévu des émissions début janvier (période de forte liquidité)
  - Une loi spéciale pourrait certes sécuriser la capacité d'emprunt (sans plafond) mais cela ajouterait de l'incertitude pour les investisseurs.

LES GRANDS ÉQUILIBRES DU TEXTE INITIAL

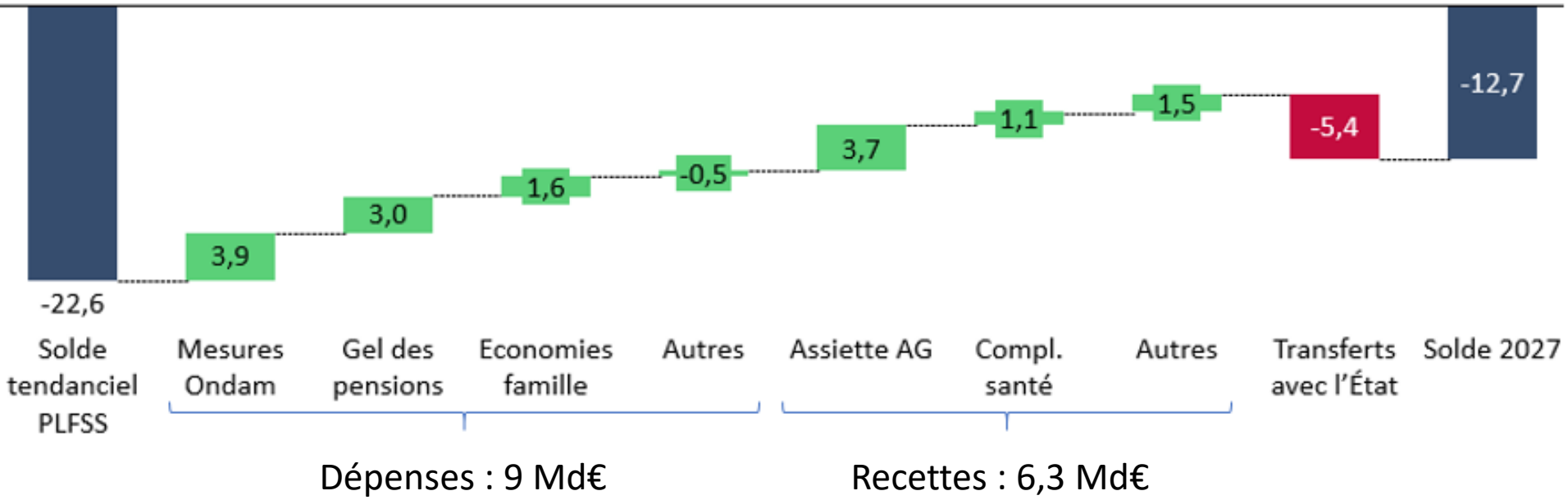
Tableau d'équilibre et économies

	Recettes	Dépenses	Solde	Economies		
	Md€	Md€	Md€	Md€	Mesures	% effort
Maladie	269,3	277,1	-7,8	4,1	Mesures Ondam	1,5
AT-MP	18,0	19,5	-1,5	0,1	Dotation Fiva	0,5
Vieillesse	311,4	316,2	-4,8	3,1	Ralentissement de la hausse des pensions	1,0
Famille	61,8	60,2	1,6	1,6	• Ralentissement du Fnas (0,6) • Gel des prestations familiales (0,5) • Réforme de l'allocation de rentrée scolaire (0,5)	2,7
Autonomie	44,2	44,4	-0,2	0,1	Moindres dépenses de la CNSA en conséquence de l'affectation de CSG aux départements (0,3) + autres	0,2
Ensemble	**683,7**	**696,4**	**-12,7**	**9,0**		**1,3**

Un effort sur les dépenses à relativiser (1/4)

Des mesures du PLFSS reposant aux deux tiers sur les dépenses

(En Md€)

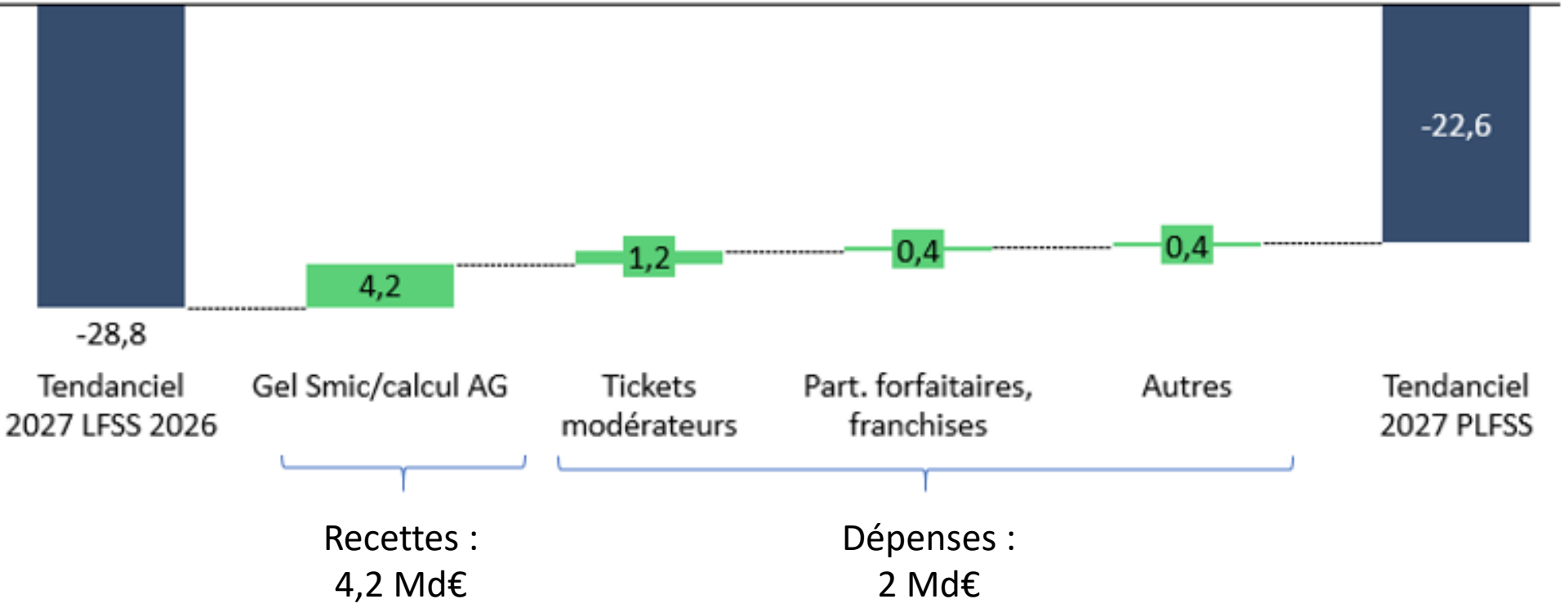


***Source** : commission des affaires sociales du Sénat*

Un effort sur les dépenses à relativiser (2/4)

Des mesures réglementaires de l'été 2026 reposant essentiellement sur les recettes

(En Md€)

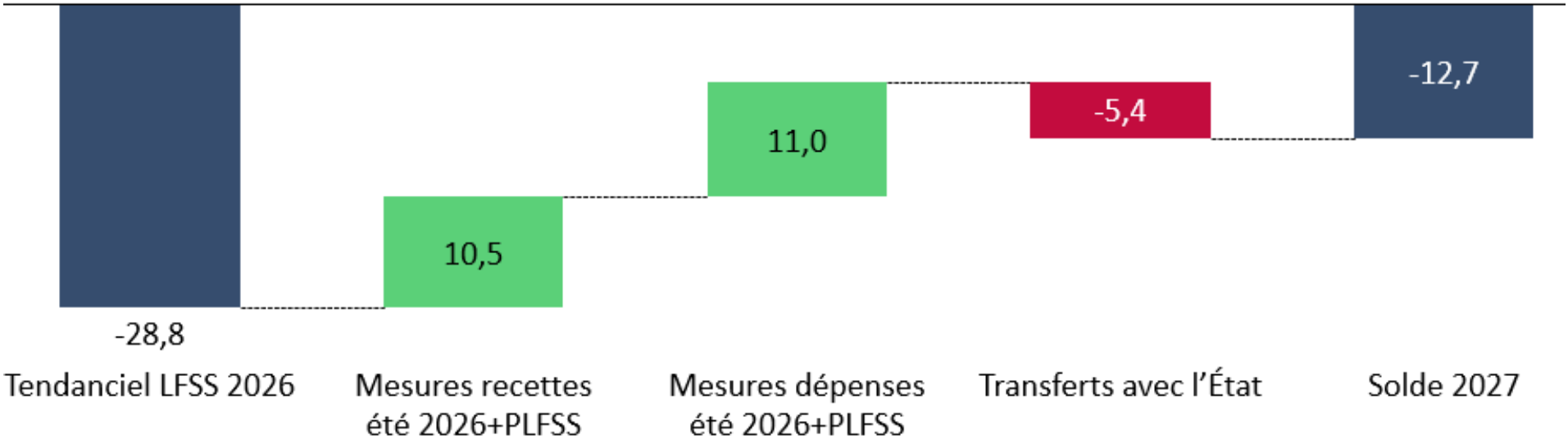


***Source** : commission des affaires sociales du Sénat, d'après la Cour des comptes*

Un effort sur les dépenses à relativiser (3/4)

Répartition des mesures (PLFSS + mesures été 2026)

(En Md€)

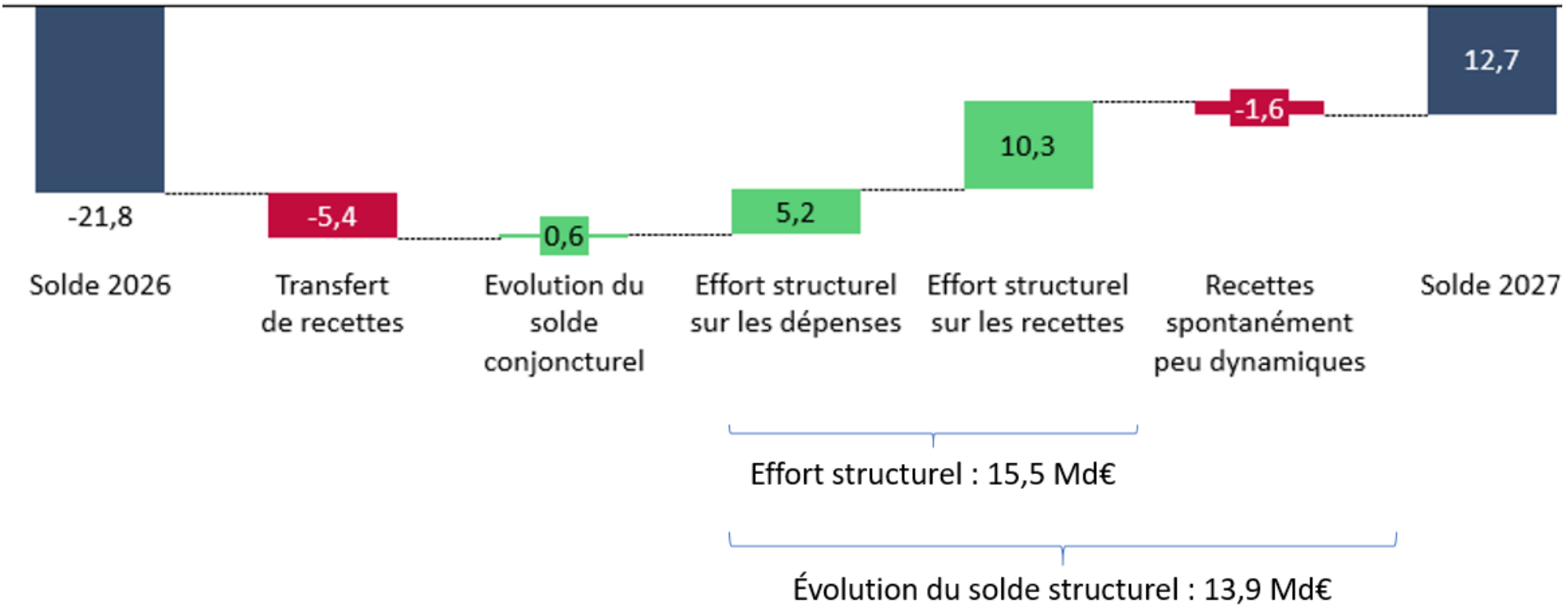


Source *: commission des affaires sociales du Sénat*

Un effort sur les dépenses à relativiser (4/4)

Approche par l'effort structurel : un effort aux 2/3 sur les recettes

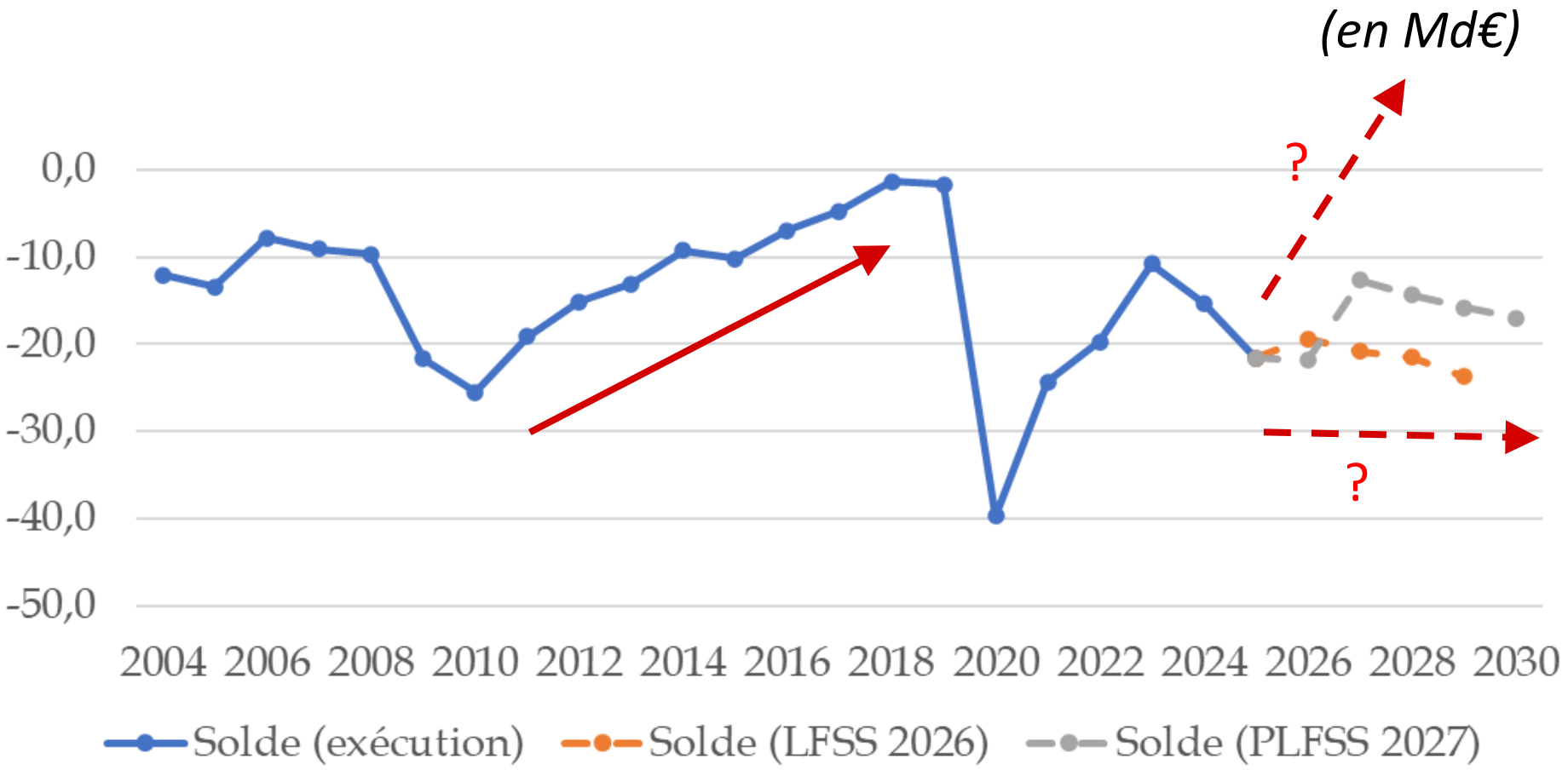
(En Md€)



***Source** : commission des affaires sociales du Sénat*

LES PERSPECTIVES À MOYEN TERME

Solde de la sécurité sociale 2004-2030



***Source** : Exécution, PLFSS*

Quelles perspectives ?

Une projection optimiste ?

- Selon les estimations de la commission, des hypothèses moins favorables pour la croissance du PIB et surtout l'absence d'économies sur l'Ondam après 2027 conduiraient à un déficit de près de 30 Md€ en 2029 (et non 17,0 Md€).

  Hypothèses : croissance de l'Ondam de 2,5 % en 2027 puis 3,5 % par an (au lieu de 2 % puis 2,9 %) et croissance du PIB de 0,5 % en 2026 et 1 % ensuite (au lieu de 1 % en 2027, 1,1 % en 2028 et 2029 et 1,2 % en 2030).

Une projection dont la signification ne doit pas être surestimée

- Les prévisions à moyen terme des LFSS ne prennent en compte que l'Ondam et les mesures déjà connues.

Se doter rapidement d'une véritable programmation à moyen terme pour la sécurité sociale

- Fixer une trajectoire crédible de retour à l'équilibre.
- Prévoir simultanément de nouveaux transferts de dette à la Cades.

LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Les propositions des rapporteurs (1/5)

Approche générale

- L'absence de réformes structurelles, obligeant à des réformes paramétriques
- Un gel des retraites préconisé par la majorité sénatoriale en juillet 2025
- Un effort auquel chacun contribue
- Une situation des finances publiques impliquant l'adoption d'un PLFSS

→ Ajuster les mesures proposées, à <u>montant global inchangé</u>

Les propositions des rapporteurs (2/5)

En Md€	Coût	Gain
Retraites		
Augmentation du plafond de 1 260 à 1 500 euros (art. 35)	0,2	
Annulation de la suspension de la réforme		0,6
Maladie		
Transferts de charges de prévention aux complémentaires santé		1,1
Lutte contre la fraude et amélioration de l'efficience		0,3
Maintien du niveau de prise en charge des cures thermales	0,2	
Autonomie		
Fonds d'urgence pour les Ehpad	0,2	
Recettes		
Suppression de la contribution sur les dispositifs médicaux (art. 9)	0,15	
Suppr. de la contribution des groupements de pharmacies (art. 10)	0,12	
Suppression de la contribution des complémentaires santé (art. 12)	1,1	
Exclusion de produits traditionnels de la taxe sur le sucre (art. 8)	NS	
Total	**2,0**	**2,0**

***Source** : commission des affaires sociales du Sénat*

Les propositions des rapporteurs (3/5)

L'article 13 (transfert de 300 M€ de CSG aux départements)

Un article qui ne réduit pas le manque de moyens des départements

• Actuellement, l'article 13 prévoit que le transfert de CSG est compensé à due concurrence par une diminution des concours de la CNSA

Un transfert qui ne doit pas constituer un précédent

• La CSG a été créée en 1991 dans le but exclusif de financer la sécurité sociale

• La sécurité sociale ne doit pas être progressivement dépouillée d'une ressource essentielle

Permettre aux départements de disposer de 300 M€ supplémentaires

• Le Gouvernement accepte que les concours de la CNSA ne baissent que de 200 M€ (les départements conservant donc 100 M€)

• Nous vous proposerons un amendement créant un fonds de 200 M€

Les propositions des rapporteurs (4/5)

Ne pas augmenter artificiellement le besoin de financement de l'Acoss (article 14 du PLFSS)

- Supprimer la disposition transférant 2,5 Md€ de la Cnieg à l'État

Les propositions des rapporteurs (5/5)

Réaffirmer l'objectif d'un retour à l'équilibre

- Pour la première fois, l'annexe à la LFSS 2026 a inscrit dans la loi l'objectif de retour de la sécurité sociale à l'équilibre, en fixant pour échéance l'année 2029.
- Cette disposition, préconisée dans le rapport « boîte à outils » de la Mecss de septembre 2025, figurait dans le texte initial.
- A l'initiative de la commission des affaires sociales, l'annexe précisait l'effort annuel moyen à réaliser en 2027, 2028 et 2029 : 12 Md€ en incluant l'effort à réaliser pour respecter l'Ondam (d'environ 4 Md€ par an).
- L'annexe au PLFSS 2027 ne comprend **aucune référence** à un quelconque objectif de retour à l'équilibre.
- La commission propose de revenir sur cet inquiétant recul, en affirmant l'objectif d'un **retour à l'équilibre au plus tard en 2030**.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027

présentation du rapport

Olivier Henno, rapporteur général

Mercredi 4 novembre 2026

Commission des
AFFAIRES SOCIALES
SÉNAT