

N° 727

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2026

## PROJET DE LOI

REJETÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*portant approbation des comptes  
de la sécurité sociale de l'année 2025,*

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

*(Envoyé à la commission des affaires sociales.)*

*L'Assemblée nationale a rejeté le projet de loi dont la teneur suit :*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (17<sup>e</sup> législature) : 2843, 2863, 2869 et T.A. 307.**



### Article liminaire

- ① Les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale s'établissent comme suit pour l'année 2025, au sens de la comptabilité nationale :

②

*(en pourcentage du PIB)*

Recettes	26,6 %
Dépenses	26,8 %
Solde	- 0,2 %

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Au titre de l'exercice 2025, 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)*

	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
Maladie	246,7	262,6	-15,9
Accidents du travail et maladies professionnelles	17,2	17,4	-0,2
Vieillesse	297,0	304,1	-7,1
Famille	59,7	58,5	1,2
Autonomie	41,9	41,8	0,1
Toutes branches (hors transferts entre branches)	643,7	665,7	-22,0
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse	644,4	666,0	-21,6

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

⑤

*(en milliards d'euros)*

	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
Fonds de solidarité vieillesse	21,8	21,4	0,4

## **Article 2**

- ① Au titre de l'exercice 2025, sont approuvés :
- ② 1° Les dépenses constatées relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'élevant à 265,4 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 16,2 milliards d'euros.

## **Article 3**

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi présentant un tableau, établi au 31 décembre 2025, 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 2025 figurant à l'article 1<sup>er</sup>.

**ANNEXE**  
**RAPPORT RETRAÇANT LA SITUATION PATRIMONIALE, AU 31**  
**DÉCEMBRE 2025, 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 2025**

① **I. – Situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2025 :**

② *(en milliards d'euros)*

ACTIF	2025 (net)	2024 (net)	PASSIF	2025	2024
<b>Immobilisations</b>	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>Fonds propres</b>	<b>-99,7</b>	<b>-93,4</b>
Immobilisations non financières	5,7	5,6	Dotations	20,7	22,0
			<i>Régime général</i>	7,8	8,9
Prêts, dépôts de garantie	1,0	1,1	<i>Autres régimes</i>	9,9	10,0
			<i>Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)</i>	0,2	0,2
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,7	0,7	<i>Fonds de réserve pour les retraites (FRR)</i>	2,9	2,9
			Réserves	20,5	21,8
			<i>Régime général</i>	4,9	3,8
			<i>Autres régimes</i>	1,1	3,4
			<i>FRR</i>	14,4	14,7
			Report à nouveau	-	-
			<i>Régime général</i>	138,9	140,8
			<i>Autres régimes</i>	-2,7	11,6
			<i>Autres régimes</i>	1,9	1,7
			<i>Fonds de solidarité vieillesse (FSV)</i>	0,0	0,0

			CADES	- 138,1	- 154,1
			Résultat de l'exercice	-4,4	1,9
			Régime général	-21,4	-14,4
			Autres régimes	-0,6	-2,0
			FSV	0,4	1,1
			CADES	16,2	16,0
			FRR	1,0	1,2
			Ecart d'estimation (réévaluation des actifs du FRR en valeur de marché)	2,4	1,7
			<b>Provisions pour risques et charges</b>	<b>18,4</b>	<b>18,2</b>
<b>Actif financier</b>	<b>70,7</b>	<b>76,0</b>	<b>Passif financier</b>	<b>195,2</b>	<b>197,0</b>
Valeurs mobilières et titres de placement	52,5	59,4	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, europapiers commerciaux)	187,1	186,5
Régime général	14,0	21,3	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	57,5	39,3
Autres régimes	18,6	18,2	CADES	129,6	147,2
CADES	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	6,6	6,8
FRR	19,9	19,9	Régime général (ordres de paiement en attente)	6,6	5,9
Encours bancaire	15,4	16,3	Autres régimes	0,0	0,1
Régime général	5,0	5,7	CADES	0,0	0,8
Autres régimes	4,4	4,0			
FSV	0,0	0,0	Dépôts reçus	0,0	0,0

<i>CADES</i>	5,4	6,1	<i>ACOSS</i>	0,0	0,0
<i>FRR</i>	0,6	0,5			
Créances nettes au titre des instruments financiers	2,8	0,3	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,0	0,2
<i>CADES</i>	2,6	0,3	<i>ACOSS</i>	0,0	0,2
<i>FRR</i>	0,3	0,0	Autres	1,5	3,4
			<i>Autres régimes</i>	1,4	1,8
			<i>CADES</i>	0,0	1,6
<b>Actif circulant</b>	<b>117,5</b>	<b>115,1</b>	<b>Passif circulant</b>	<b>81,8</b>	<b>76,8</b>
Créances de prestations	11,2	10,3	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires de prestations	41,0	39,1
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	8,5	9,2	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants	5,3	5,0
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	72,3	67,8			
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale	20,0	18,5	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques et organismes de sécurité sociale	20,8	20,7
Produits à recevoir de l'État	0,7	0,7			
Autres actifs	4,9	8,6	Autres passifs	14,8	12,1
<b>Total de l'actif</b>	<b>195,7</b>	<b>198,5</b>	<b>Total du passif</b>	<b>195,7</b>	<b>198,5</b>

- 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 99,7 milliards d’euros au 31 décembre 2025.
- 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 auquel il a été fait face, les fonds propres des organismes mentionnés au paragraphe précédent se sont fortement dégradés à partir de 2020 : le passif net s’est accru de 37,8 milliards d’euros entre 2019 et 2022, atteignant 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, la situation nette de la sécurité sociale s’est à nouveau dégradée en 2024, à hauteur de 1,3 milliard d’euros par rapport à 2023, et en 2025, à hauteur de 6,3 milliards d’euros par rapport à 2024.
- ⑥ Alors qu’il était excédentaire en 2023 et en 2024, le résultat d’ensemble de la sécurité sociale sur le périmètre appréhendé ici, est devenu négatif en 2025 (-4,4 milliards d’euros). En effet, le résultat positif de la CADES (+16,2 milliards d’euros en 2025), qui traduit sa capacité annuelle d’amortissement des déficits passés, ainsi que celui du FRR (+1,0 milliard d’euros), ne compensent que partiellement les déficits des régimes au titre de l’exercice 2025 ( – 21,6 milliards d’euros en incluant le résultat du FSV). D’autres mouvements affectent les fonds propres de cet ensemble, dont les versements – in fine financés par la CADES – de l’assurance maladie aux établissements participant au service public hospitalier effectués en application du dispositif de soutien exceptionnel en capital, prévu par l’article 50 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, qui se sont élevés à 1,2 milliard d’euros en 2025.

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 le besoin de 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 s'est accru à nouveau en 2024 (7,5 milliards d'euros de plus par rapport à 2023) et en 2025 (3,5 milliards d'euros de plus par rapport à 2024), en cohérence avec l'évolution du passif net et de celle du besoin en fonds de roulement. L'endettement financier atteint ainsi un montant de 124,5 milliards d'euros au 31 décembre 2025 (cf. tableau ci-dessous).

⑧

**Evolution du passif net, de l'endettement financier net et des résultats comptables consolidés de la sécurité sociale depuis 2012**

*(en milliards d'euros)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Passif net au 31/12 (fonds propres négatifs)	- 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	- -99,7
Endettement financier net au 31/12	- 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	- 124,5
Résultat comptable consolidé de l'exercice (régimes de base, FSV, Cades et FRR)	-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	-4,4

**⑨ II. – Couverture des déficits et affectation des excédents constatés sur l'exercice 2025 :**

**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 de la contribution d'équilibre de la Caisse nationale d'assurance vieillesse depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 (régimes retraite des mines, du personnel ferroviaire et du personnel de la RATP) ou de subventions de l'État (régime retraite des marins), et des régimes d'employeurs équilibrés par ces derniers (régimes retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État et des salariés des industries électriques et gazières).

**⑪** Enfin, en application de l'article L. 135-4 du code de la sécurité sociale, l'excédent du FSV au titre de 2025 (soit 0,4 milliard d'euros) sera affecté à la branche vieillesse du régime général. Il s'agit de la dernière opération de ce type dès lors que, conformément à l'article 24 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025, le FSV sera absorbé au sein de cette branche à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Aucune autre mesure relative à la couverture des déficits (pour les branches maladie et vieillesse du régime général et le régime retraite des fonctionnaires publics territoriaux et hospitaliers) ou à l'affectation des excédents (pour la branche famille et les régimes retraite des exploitants agricoles, des professions libérales, et des clercs et employés de notaires) des autres régimes de base ou branches au titre de 2025 n'a été prise. 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. Il convient de rappeler toutefois que, conformément aux dispositions de l'article 48 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026, qui prévoient, en 2026, une nouvelle reprise de dette par la CADES à hauteur de 15 milliards d'euros, les branches maladie et vieillesse du régime général n'enregistreront plus dans leurs comptes, après cette opération, de déficits passés pour la période de 2020 à 2024, et pour ce dernier exercice, seulement 5,2 et 1,9 milliards d'euros, respectivement, pour chacune de ces deux branches.