PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2025

Nouvelle lecture

Réunie le 13 février 2025, la commission a examiné en nouvelle lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025, considéré comme adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Estimant qu'il est temps que la France se dote d'une LFSS pour 2025, la commission a proposé au Sénat d'adopter ce texte sans modification.

Elle déplore toutefois le niveau très élevé du déficit prévu pour 2025 ainsi que l'absence de perspective d'amélioration, le Gouvernement lui-même estimant que la situation devrait continuer à se dégrader d'ici au moins 2028.

Cet « Essentiel » synthétise l'ensemble de la procédure. L' « Essentiel » présentant la position de la commission sur le texte transmis au Sénat en première lecture est disponible ici.

1. UN CONTEXTE FINANCIER ET INSTITUTIONNEL PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANT

A. UN DÉFICIT PUBLIC SANS PRÉCÉDENT HORS PÉRIODE DE CRISE

Selon le Gouvernement, en 2024, le déficit public serait de 6,0 points de PIB, alors que la prévision associée au projet de loi de finances (PLF) pour 2024 était de 4,4 points de PIB.

Les finances sociales n'échappent pas à ce fort dérapage du déficit, avec **en 2024 un déficit de la sécurité sociale anticipé à 18,2 milliards d'euros, soit 7,7 milliards d'euros de plus que la prévision** de 10,5 milliards d'euros de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024. Ce dérapage provient très majoritairement de recettes inférieures aux prévisions, en particulier dans le cas de la TVA.

Au niveau de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (qui intègrent aussi, notamment la Caisse d'amortissement de la dette sociale – Cades –, l'Unédic et les régimes complémentaires de retraite), on enregistrerait en 2024 un léger déficit, à comparer avec une prévision d'excédent de 17,3 milliards d'euros.

B. EN 2025, UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE D'ENVIRON 30 MILLIARDS D'EUROS SANS MESURES CORRECTRICES

Le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024 prévoyait un déficit de 28,4 milliards d'euros en 2025 sans mesures nouvelles.

Compte tenu notamment du dérapage de l'Ondam en 2024, en l'absence de mesures le déficit 2025 serait probablement supérieur à 30 milliards d'euros.

C. UNE DISCUSSION INSTITUTIONNELLEMENT COMPLIQUÉE

La procédure d'examen du PLFSS 2025 a été particulièrement complexe (cf. schéma).

Le texte a été déposé en retard du fait de la constitution tardive du gouvernement de Michel Barnier et l'Assemblée nationale n'est pas parvenue, en première lecture, à examiner le texte dans le délai constitutionnel de 20 jours.

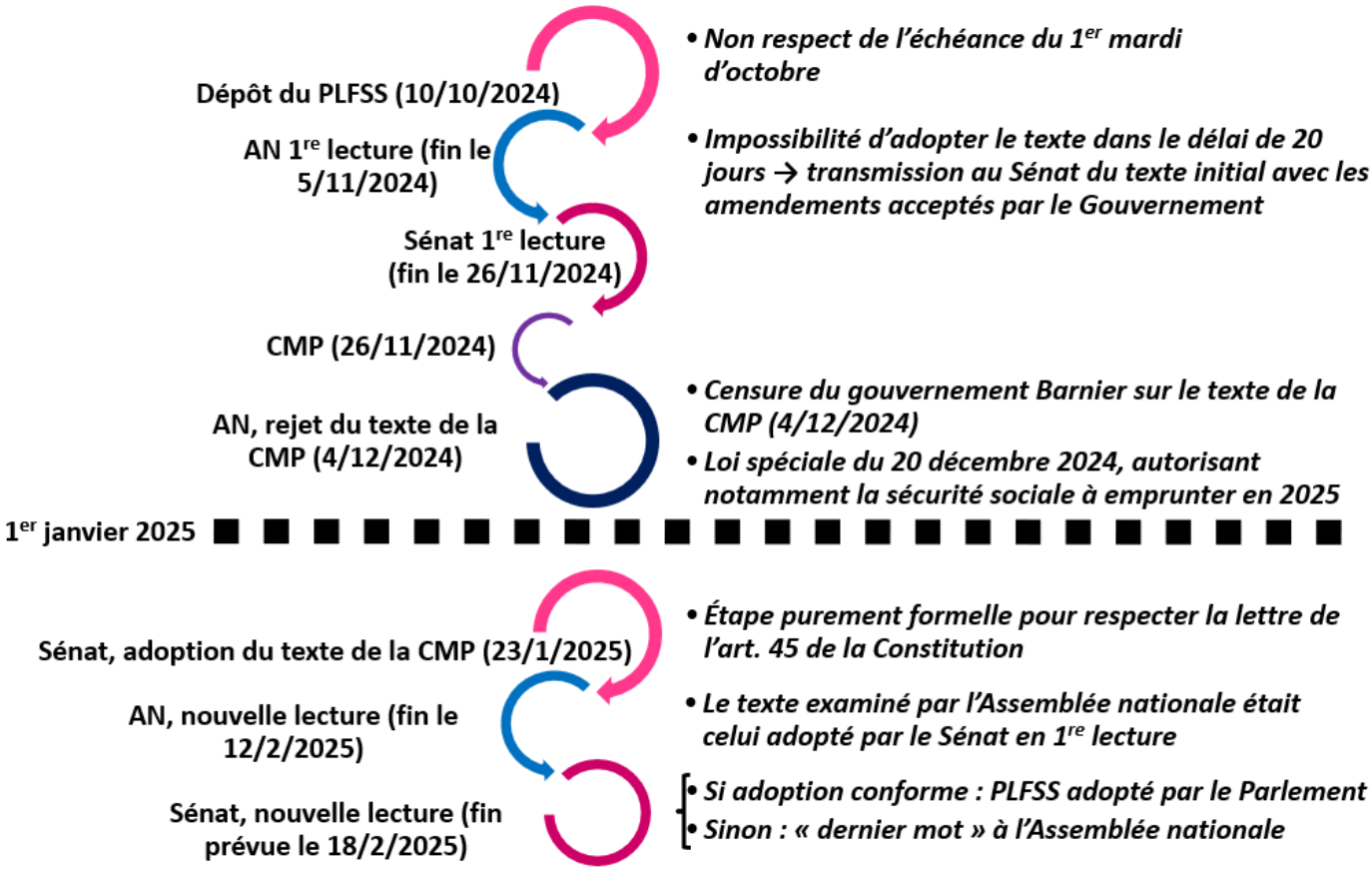
La commission mixte paritaire (CMP) est parvenue à adopter un texte, pour la première fois depuis le PLFSS pour 2011.

Mais le 4 décembre 2024, le Premier ministre ayant engagé la responsabilité du Gouvernement sur le texte de la CMP, le gouvernement Barnier a été censuré, ce qui a amené le Parlement à adopter une « loi spéciale », notamment pour autoriser la sécurité sociale à emprunter.

La discussion se poursuit désormais en nouvelle lecture. A la suite d'un nouveau recours à l'article « 49.3 », le texte est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Le Sénat examinera le texte en séance publique les 17 et 18 février 2025.

Dans ce contexte, la commission propose au Sénat d'adopter sans modification le texte transmis par l'Assemblée nationale.

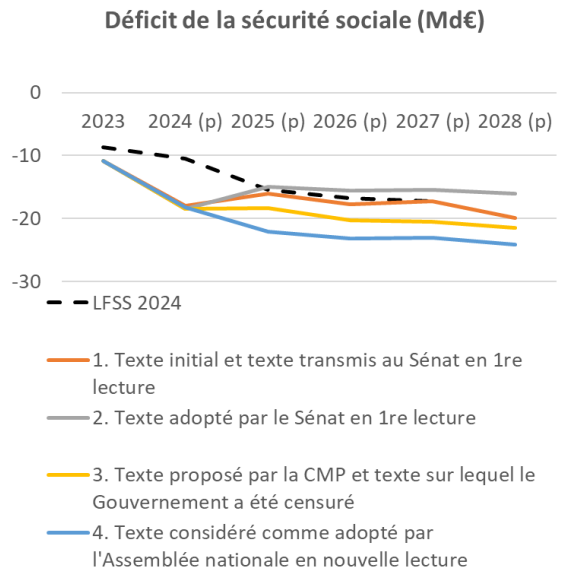
Procédure d'examen du PLFSS 2025



2. UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE SANS PRÉCÉDENT HORS PÉRIODE DE CRISE ET QUI S'AGGRAVERAIT ENCORE D'ICI 2028

A. UN DÉFICIT AGGRAVÉ PAR RAPPORT AU TEXTE INITIAL

Le déficit prévisionnel de la sécurité sociale pour les années 2025 à 2028, déjà très élevé en 2024, s'est aggravé de manière continue au cours des versions successives du texte, comme le montre le graphique ci-après.



***Source** : Commission des affaires sociales*

Le texte initial prévoyait un déficit de 16 milliards d'euros en 2025 et 19,9 milliards d'euros en 2028.

Le Sénat, faisant preuve de responsabilité, a ramené le déficit à 15 milliards d'euros en 2025 et 16 milliards d'euros en 2028.

Le texte de la CMP (sur lequel le gouvernement Barnier a été censuré) prévoyait un déficit supérieur à celui du texte initial. Il était en effet porté à 18,3 milliards d'euros en 2025 et 21,5 milliards d'euros en 2028.

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture se traduit par **une nouvelle augmentation du déficit, désormais estimé par le Gouvernement à 22,1 milliards d'euros en 2025** et 24,1 milliards d'euros en 2028.

B. DES MESURES D'AMÉLIORATION DU SOLDE 2025 RAMENÉES DE 15 À 9 MILLIARDS D'EUROS

Les mesures d'amélioration du solde en 2025, qui s'élevaient à plus de 15 milliards d'euros dans le texte initial, ont été ramenées à moins de 9 milliards d'euros dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Le tableau suivant synthétise ces évolutions.

Principales mesures (2025)

En Md€ ; signe positif = amélioration du solde	Initial	Sénat	CMP & censure	AN NL
Mesures réglementaires	**8,1**	**8,1**	**9,0**	**6,0**
Freinage de l'Ondam	4,9	5,5	6,1	4,3
Taux de cotisation à la CNRACL	2,3	1,7	1,7	1,7
Autres	0,9	0,9	1,2	0
Mesures législatives	**7,3**	**9,7**	**3,0**	**2,8**
Allègements généraux de cotisations patronales	4,1	3,1	1,6	1,6
Revalorisation des retraites	2,9	2,5	0,0	0
Contribution de solidarité par le travail	0	2,5	0	0
Attributions gratuites d'actions	0	0,5	0,5	0,5
Dossier médical partagé et lutte contre la fraude	0	0,5	0,5	0,5
Réduction de niches sociales (apprentissage...)	0,3	0,1	0,1	0,1
Réforme de la taxe sur les boissons sucrées	0	0,2	0,2	0,2
Réforme de la taxation des jeux (insérée par l'AN en 1re lecture)	0	0,2	0,2	0,2
Augmentation de la fiscalité du tabac	0	0,2	0	0
Médicaments biosimilaires	0	0,2	0,2	0,2
Fonds d'urgence Ehpad	0	-0,1	-0,1	-0,3
Concours de la branche autonomie aux départements	0	-0,2	-0,2	-0,2
Total	**15,4**	**17,8**	**12,0**	**8,8**
Total recettes	***7,6***	***9,4***	***5,4***	***4,3***
Total dépenses	***7,8***	***8,4***	***6,6***	***4,5***

AN NL : texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Ehpad : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Ondam : Objectif national des dépenses d'assurance maladie.

***Source** : Commission des affaires sociales*

Le **rendement de la réduction des allégements généraux des cotisations patronales**, de 4 milliards d'euros dans le texte initial, et que le Sénat proposait de ramener à 3 milliards d'euros, ne serait plus que de **1,6 milliard d'euros**. Le **report de la revalorisation des retraites** au 1er juillet 2025 (au lieu du 1er janvier), qui devait permettre d'économiser 2,9 milliards d'euros, et que le Sénat proposait de ramener à 2,5 milliards d'euros (en le remplaçant par une revalorisation différenciée en fonction du montant de la retraite), **a été abandonné**.

En outre, le Sénat avait adopté, en première lecture, l'instauration d'une **contribution de solidarité par le travail**, devant permettre de financer la branche autonomie à hauteur de 2,5 milliards d'euros, en augmentant de sept heures la durée annuelle du travail. Cette disposition a toutefois été supprimée dans la suite de la navette.

D'autres mesures du Sénat améliorant le solde subsistent en revanche dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale :

- l'augmentation de la **contribution patronale sur les attributions gratuites d'actions**, qui met en œuvre une recommandation de la Cour des comptes (0,5 milliard d'euros) ;
- l'utilisation obligatoire du **dossier médical partagé** par les professionnels de santé et l'instauration de diverses mesures de lutte contre la fraude (0,5 milliard d'euros) ;
- l'augmentation de la **fiscalité des jeux** (0,2 milliard d'euros), le Sénat ayant en outre renforcé l'augmentation (d'environ 0,2 milliard d'euros) de la **taxe sur les boissons sucrées** réalisée par l'Assemblée nationale en première lecture ;
- dans le cas des médicaments biologiques, une plus grande facilité pour le pharmacien de substituer au médicament prescrit un **médicament biosimilaire**[1] (0,2 milliard d'euros).

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale conserve en outre diverses mesures de soutien aux acteurs de la sécurité sociale et aux collectivités territoriales :

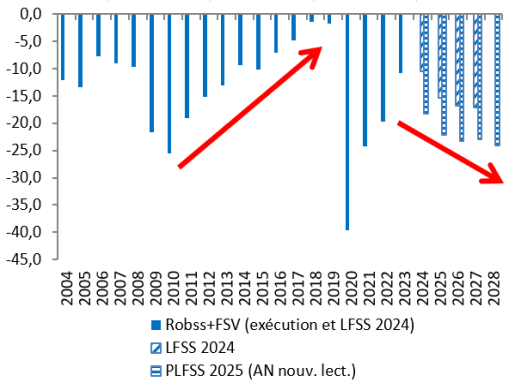
- la prorogation du **fonds d'urgence pour les Ehpad**, pour un montant de 0,1 milliard d'euros dans le texte adopté par le Sénat, et que le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale porte à 0,3 milliard d'euros ;
- une réforme des concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux **départements**, qui permet de garantir un niveau de compensation des dépenses de prestation de compensation du handicap (PCH) et d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) au moins égal à celui réalisé en 2024, pour un coût estimé à 0,2 milliard d'euros ;
- un **étalement sur quatre ans** (au lieu de trois) de la hausse de douze points du taux de cotisation employeur à la **Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)**, de nature réglementaire mais mentionné dans le rapport annexé, pour un coût de 0,5 milliard d'euros en 2025.

C. UNE RUPTURE PAR RAPPORT AUX VINGT DERNIÈRES ANNÉES

Malgré les efforts consentis, le niveau très élevé du déficit prévu pour 2025 et les années suivantes, sans précédent hors période de crise, marque une rupture par rapport aux vingt dernières années (cf. graphique).

Tel est d'autant plus le cas que des hypothèses moins optimistes de croissance du PIB et de dépenses d'assurance maladie[2] conduiraient en 2028 à un déficit d'environ 35 milliards d'euros – soit, alors même que la France ne traverserait aucune crise particulière, un niveau intermédiaire entre celui de la crise financière de 2009 et celui de la crise sanitaire.

Solde des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse (Md€)



[1] Un médicament biosimilaire est l'équivalent d'un médicament générique pour un médicament biologique.

[2] Hypothèses : croissance de l'Ondam de 3,5 % (au lieu de 3,4 % en 2025 et 2,9 % ensuite) et croissance du PIB de 0,75 % en 2025 et 1,25 % ensuite (au lieu de 0,9 % en 2025, 1,4 % en 2026, 1,5 % en 2027, 1,5 % en 2028).

D. SÉCURISER RAPIDEMENT LE FINANCEMENT DE LA DETTE SOCIALE

En l'état actuel du droit, aucun transfert de dette supplémentaire à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) n'est possible.

En conséquence, les déficits de la sécurité sociale s'accumuleraient à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss, également dénommé Urssaf-Caisse nationale). S'ils devaient être autour de 30 milliards d'euros par an, cela pourrait, à brève ou moyenne échéance, mettre en danger le financement de la sécurité sociale.

En effet, l'Acoss ne peut s'endetter qu'à court terme, ce qui lui impose de se financer quotidiennement sur les marchés. Ainsi, en 2020, au début de la crise sanitaire, du fait du blocage des marchés financiers, l'Acoss n'est plus parvenue à se financer sur les marchés, ce qui a amené à mettre en place un financement d'urgence impliquant la Caisse des dépôts et consignations, pour pouvoir payer les pensions. Comme le souligne la Cour des comptes, le financement des déficits par l'Acoss se fait « *dans des conditions qui pourraient mettre en risque le versement des prestations* ».

L'article 13 du PLFSS, qui porte d'un an à deux ans l'échéance maximale de la dette de l'Acoss, ne remet pas cette situation en cause.

Il importe donc de réaliser rapidement de nouveaux transferts de dette à la Cades.

Il faudrait pour cela repousser l'échéance de 2033 actuellement fixée pour l'amortissement de la dette sociale, ce qui ne peut être fait que par une loi organique.

Un tel report ne serait toutefois acceptable que s'il était accompagné d'une trajectoire crédible de réduction du déficit.

Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président

Élisabeth Doineau
Sénatrice (UC) de la Mayenne
Rapporteure générale

Consulter le dossier législatif :
https://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfss2025.html