

Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2025

La commission des finances a examiné le 16 juin 2026 le rapport pour avis de M. Vincent Delahaye sur le projet de loi portant approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) de l'année 2025.

Le PLACSS constate que l'exécution est conforme aux prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025. Toutefois, les comptes sociaux poursuivent leur inquiétante dégradation. Le déficit de la sécurité sociale atteint son plus haut niveau depuis 2012, hors années exceptionnelles de la crise sanitaire. **Ce déficit a doublé depuis deux ans : passant de 10,8 milliards en 2023 à 16,3 milliards en 2024 puis à 21,6 milliards en 2025.** Cette hausse importante du déficit est d'autant moins justifiée qu'elle s'inscrit dans un contexte de progression des recettes nettes : + 4,7 milliards en 2024 et + 6,8 milliards en 2025. Cette importante dégradation alimente la hausse continue de la dette sociale risquant de fragiliser sa trajectoire d'amortissement.

Le manque de lisibilité des comptes de la sécurité sociale constitue un frein au contrôle parlementaire. Par exemple, l'article liminaire du PLACSS porte sur un champ plus large que la seule sécurité sociale, à savoir le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO). Cet article liminaire constate que le solde des ASSO connaît un déficit de 6,7 milliards en 2025. Celui-ci apparaît réduit comparé au déficit de la sécurité sociale qui atteint 21,6 milliards en 2025. Cette présentation du solde des ASSO est faussée par la prise en compte d'excédents d'organismes ne relevant pas du champ des régimes de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), notamment les excédents de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui s'élèvent à 15,4 milliards.

La Cour des comptes a certifié les comptes de l'ensemble des branches du régime général en 2025, ce qui n'était pas arrivé depuis 2019.

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi.



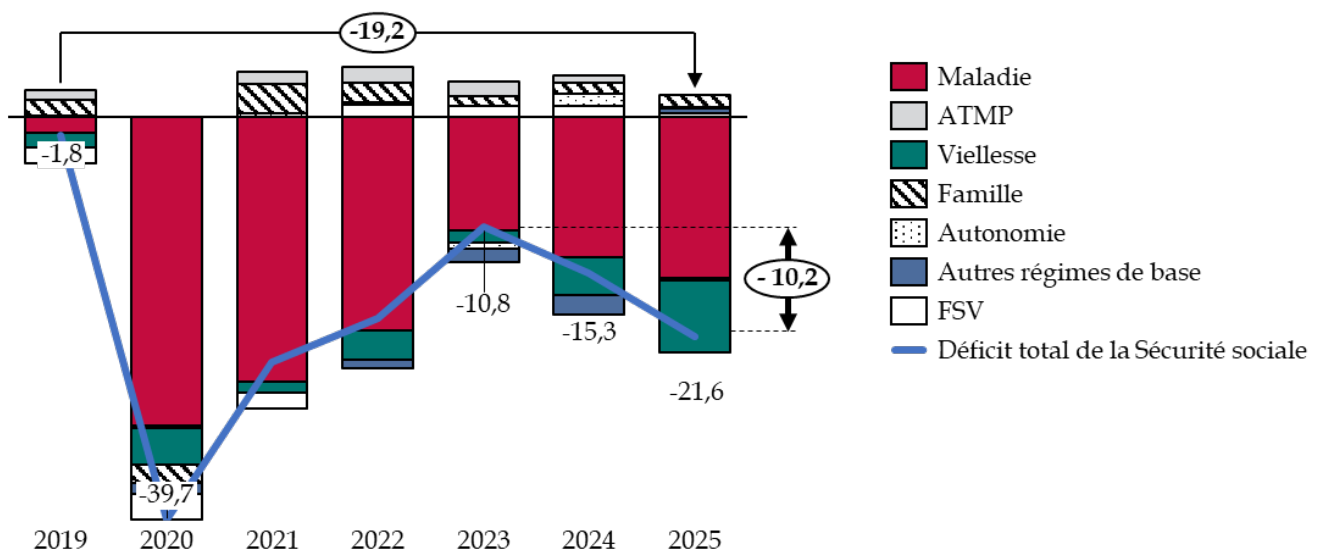
I. Une hausse incontrôlée du déficit qui alimente la dette sociale

A. Un déficit de 21,6 milliards d'euros en 2025

Le déficit de la sécurité sociale en 2025 est supérieur de **6,3 milliards** au déficit constaté en 2024 et de 19,2 milliards au déficit constaté en 2019, avant la crise sanitaire. À nouveau en 2025, le déficit de la sécurité sociale est tiré par les déficits de la branche maladie (- 15,9) et vieillesse (- 7,1). **S'agissant de la branche maladie**, le déficit s'est creusé de 2,1 milliards en 2025 du fait d'une progression des dépenses (+ 3,8 %) supérieure à celle des recettes (+ 3,1 %). Les dépenses sont principalement tirées par les soins de ville et les dépenses hospitalières.

Évolution du solde de la sécurité sociale décomposé par branches depuis 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale sur les résultats 2025 et les prévisions pour 2026, mai 2026

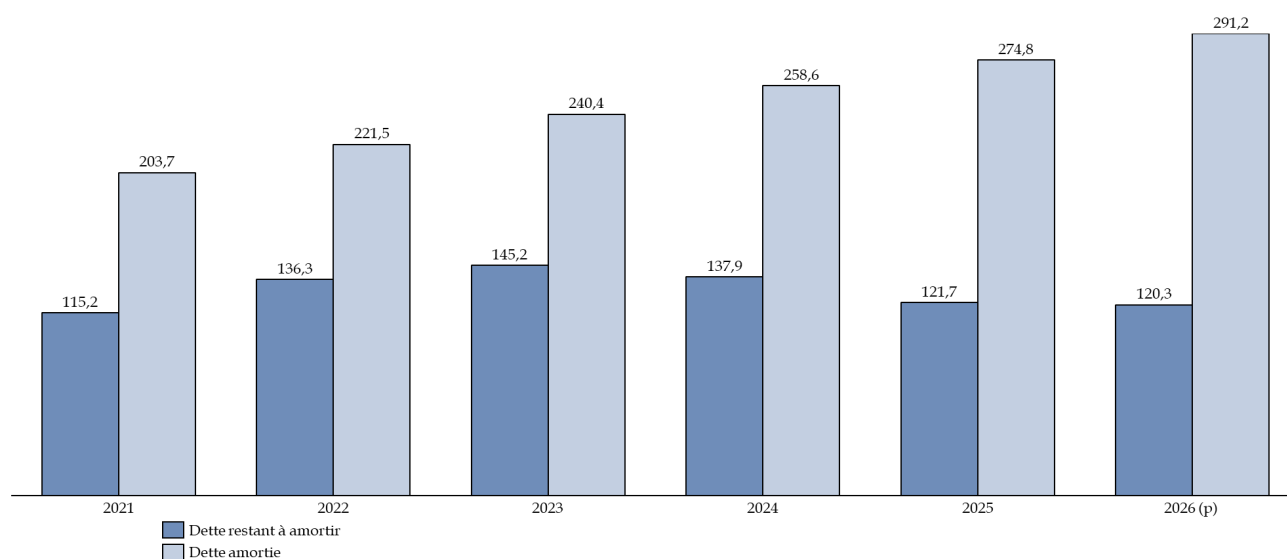
B. Une hausse inquiétante de la dette sociale sous l'effet de déficits répétés

La dette sociale portée sur des échéances de court terme augmente. Le montant de la dette sociale portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est passé de **34,6 milliards en 2024 à 59,4 milliards en 2025**. L'ACOSS est habilitée par la loi à émettre des titres de court terme et n'a pas vocation à financer des déficits de nature pérenne. En outre, le déficit de la sécurité sociale dépassera 20 milliards pour les exercices 2026 à 2029 d'après les prévisions. Si une telle situation devait perdurer, l'ACOSS serait exposée au risque de ne pas être en mesure de lever les ressources permettant de financer la sécurité sociale sur les marchés des capitaux. Pour réduire ces risques, la LFSS pour 2025 a autorisé l'ACOSS à émettre des titres d'une maturité pouvant aller jusqu'à deux ans. Cette faculté ne constitue pas une solution durable de gestion.

La trajectoire d'amortissement de la dette sociale est fragilisée par l'accumulation des déficits. L'article 2 du PLACSS indique que la CADES a amorti 16,2 milliards de dette sociale en 2025, conformément à la trajectoire fixée en LFSS. Fin 2025, un total de 274,8 milliards avait été amorti par la CADES depuis son existence et 121,7 milliards restaient à amortir d'ici 2033.

Évolution de la dette amortie et de la dette restant à amortir par la CADES depuis 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport d'activité de la CADES de 2025

Toutefois, la détérioration continue des comptes sociaux asphyxie la trésorerie de l'ACOSS et fragilise le calendrier d'amortissement de la CADES, l'échéance de remboursement de la dette sociale étant fixé à 2033. La LFSS pour 2026 a prévu une nouvelle reprise de dette de 15 milliards par la CADES pour alléger la contrainte pesant sur l'ACOSS, sans décaler l'échéance de remboursement de la dette sociale au-delà de 2033.



De nouveaux transferts à la CADES **allègeraient les risques financiers** qui pèsent sur l'ACOSS mais auraient l'inconvénient d'acter la pérennisation de la dette sociale.

C. Des comptes plus fiables en 2025 malgré des risques persistants

Pour l'exercice 2025, la Cour des comptes a certifié avec réserves l'ensemble des comptes des branches du régime général, y compris les comptes de la branche famille, certifiés pour la dernière fois en 2021. Cette évolution est permise par la mise en œuvre de la solidarité à la source qui sécurise le versement des prestations sociales. Pour autant, la Cour souligne deux anomalies significatives. La première concerne l'impossibilité de rattacher à la date de leur fait générateur les produits d'impôts et de taxes affectés à la sécurité sociale, compromettant la séparation des exercices. Une seconde anomalie résulte d'une application défailante du principe des droits constatés s'agissant des séjours hospitaliers et des recettes tirés des « recours contre tiers ».

Les régimes de sécurité sociale échangent des flux financiers importants entre eux et avec d'autres organismes. **En 2025, les régimes obligatoires de base ont versé 59,2 milliards de transferts et en ont reçus pour 70,8 milliards.** Compte tenu de l'importance de ces flux, le rapporteur pour avis considère que l'article 2 du PLACSS devrait présenter les soldes des branches avant et après transferts. En effet, les flux financiers entre les branches apparaissent peu lisibles, nuisant à la transparence des comptes sociaux.

II. Des recettes qui ralentissent tandis que les dépenses augmentent de 22,9 milliards d'euros

A. Des recettes conformes aux prévisions mais moins dynamiques que les années précédentes

Les recettes encaissées en 2025 atteignent **644,4 milliards**, un montant conforme aux prévisions de la LFSS pour 2025. Cela marque une différence avec l'exercice précédent lors duquel un écart de 4,2 milliards entre les recettes exécutées et prévues était constaté.

La croissance des recettes sociales est de **2,6 % en 2025**, soit une croissance moins dynamique qu'en 2024 (**4,6 %**) et qu'en 2023 (**4,8 %**). Le reflux de l'inflation, l'évolution modérée du PIB en valeur ainsi que le moindre dynamisme de la masse salariale du secteur privé (+ 1,8 % après + 3,3 % en 2024) expliquent cet écart.

B. Des dépenses en hausse de 22,9 milliards d'euros en 2025

En 2025, les dépenses de la sécurité sociale ont atteint **666 milliards**, soit une hausse de 22,9 milliards (+ 3,6 %) par rapport à l'exercice 2024. **L'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), fixé à 265,9 milliards en LFSS pour 2025, a fait l'objet d'une sous-exécution de 0,5 milliard en 2025.** L'ONDAM a été respecté pour la première fois depuis 2020. Des économies d'urgence de 5,1 milliards ont été mises en œuvre après le déclenchement d'une alerte en juin 2025. **La progression annuelle moyenne de l'ONDAM dépasse celle du PIB en valeur entre 2019 et 2025 (4,7 % contre 3,3 %), ce qui entraîne mécaniquement un creusement du déficit de la sécurité sociale.** Cela s'explique notamment par les mesures du Ségur de la santé qui représentent 12 milliards d'euros de dépenses pérennes non financées depuis 2020.

Les dépenses de retraite des régimes obligatoires de base et du FSV s'élèvent à **304 milliards en 2025**. Toutefois, l'ensemble des dépenses de retraite représente **422 milliards en 2025, régimes complémentaires inclus**. Le périmètre des LFSS n'inclut pas les subventions d'équilibres versées par l'État, ce qui fausse la présentation des comptes de la branche vieillesse. Pour équilibrer les régimes spéciaux et autres régimes de retraite, l'État a versé 6 milliards en 2024. De plus, la « surcotisation » employeur de l'État au titre des retraites des fonctionnaires civils et militaires atteint 41,5 milliards en 2024, en comparaison à la contribution en vigueur pour le régime général.

Le projet de loi sera discuté en séance publique le **lundi 22 juin 2026**.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2025](#)



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Vincent DELAHAYE
Rapporteur
Essonne
Union Centriste

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr