

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Une perspective de redressement
fragile en 2026, une impasse
de financement préoccupante

Communication à la commission des affaires sociales
de l'Assemblée nationale

Novembre 2025

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I EN 2025, UNE NOUVELLE DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	9
I - EN DEUX ANS, UN DOUBLLEMENT DU DÉFICIT DES COMPTES SOCIAUX.....	9
A - En 2025, un déficit de 23 Md€.....	10
B - Hormis la branche famille, l'ensemble des branches en déficit	10
C - Des mesures en LFSS ne permettant pas de contrer la dynamique spontanée des recettes et des dépenses	11
II - UN NOUVEAU DÉRAPAGE EN EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA LFSS, MALGRÉ LE RESPECT PRÉVU DE L'ONDAM.....	14
A - Des prévisions de recettes une nouvelle fois trop optimistes	14
B - Une procédure d'alerte activée sur l'Ondam.....	15
CHAPITRE II LE PLFSS 2026, L'AMORCE FRAGILE D'UN REDRESSEMENT	19
I - UN APPORT MODÉRÉ DES RECETTES NOUVELLES	20
II - DES DÉPENSES FREINÉES PAR UN MONTANT IMPORTANT D'ÉCONOMIES.....	23
III - UN REDRESSEMENT EXPOSÉ À DE FORTES INCERTITUDES.....	26
CHAPITRE III LA NÉCESSITÉ D'UNE REPRISE DE LA DETTE SOCIALE PAR LA CADES, SOUS CONDITION D'UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE	29
I - UNE PERSISTANCE DES DÉFICITS SOCIAUX À L'HORIZON 2029, EN DÉPIT DES EFFORTS PROPOSÉS EN PLFSS 2026.....	29
II - L'URGENCE D'UNE SOLUTION DE FINANCEMENT PÉRENNE POUR LA DETTE SOCIALE.....	30
III - LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE, CONDITION PRÉALABLE À UNE REPRISE PAR LA CADES DE LA DETTE SOCIALE.....	32
CONCLUSION	35

Avertissement

Sur le fondement de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) publié à la fin du mois de mai, conjointement au dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, et contrôle dans ce cadre les résultats et les perspectives financières des organismes de sécurité sociale.

En complément de ce contrôle, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a saisi la Cour des comptes sur le fondement de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières pour disposer d'une actualisation de la situation financière de la sécurité sociale à l'automne 2025, à partir de ses travaux antérieurs, des données du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) d'octobre 2025 et de celles associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 déposé le 14 octobre 2025 et objet d'une lettre rectificative déposée le 23 octobre 2025.

La présente communication a été délibérée par la sixième chambre, le 23 octobre 2025. Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, Mme Camby, M. Bertucci, M. Cazé, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 27 octobre 2025. Le Premier président en a approuvé la publication le 30 octobre 2025.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Introduction

La présente communication analyse la situation financière des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale¹ (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026. Elle complète le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) publié en mai 2025².

Les conditions de formation du gouvernement ont conduit à un dépôt tardif du PLFSS au Parlement, le 14 octobre 2025, au lieu de la date prévue par les textes, le premier mardi d'octobre au plus tard³, soit le 7 octobre. Son devenir, au cours de la discussion parlementaire en cours, est incertain et son contenu pourrait être substantiellement modifié. Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé, lors de son discours de politique générale le 21 octobre, une suspension de la réforme des retraites, et transmis au Parlement une lettre rectificative au PLFSS le 23 octobre, texte sur lequel se fonde la présente communication.

En 2025, le déficit des Robss se dégrade fortement, même si les mesures d'économie prises en cours d'année devraient permettre de limiter le dérapage en exécution par rapport au niveau de la loi de financement initiale, contrairement à ce qui s'était passé en 2024. En deux ans, le déficit aura ainsi doublé.

Dans le cadre du PLFSS pour 2026 tel que déposé à l'Assemblée Nationale le 23 octobre 2025, un effort important est prévu, qui devra être confirmé dans le texte qu'il revient au Parlement de voter ainsi qu'en exécution, pour engager un processus de réduction du déficit. Le redressement envisagé est exposé à de fortes incertitudes.

La situation financière de la sécurité sociale demeure préoccupante. Comme la Cour l'écrivait déjà dans sa communication de l'an dernier, la persistance de déficits sociaux élevés suscite un besoin de financement accru pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), avec un risque sérieux de liquidité dans les prochaines années. Les perspectives annoncées de la loi de financement, en l'absence d'une trajectoire crédible de retour des comptes sociaux vers l'équilibre, ne remettent pas en cause ce diagnostic.

Dans ce contexte, la présente communication examine les conditions prévues d'exécution des comptes sociaux en 2025 (I), les mesures de redressement proposées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (II), ainsi que les perspectives des comptes sociaux jusqu'en 2029 et leurs conséquences sur le montant de la dette sociale (III).

¹ Ils comprennent le régime général, les régimes agricoles, les régimes des professions libérales et les régimes spéciaux (fonction publique de l'État, territoriale, hospitalière, SNCF, RATP, industries électriques et gazières, mines, marins, assemblées parlementaires, Banque de France, Opéra de Paris, Comédie française, etc.). La présente communication ne prend pas en compte les régimes de retraite complémentaires obligatoires tels que l'Agirc-Arrco, ni l'assurance chômage (Unédic).

² Cour des comptes, *Un financement de la sécurité sociale non assuré à terme sauf mesures vigoureuses de redressement et Des dérives continues dans l'exécution de l'Ondam, un pilotage efficace à retrouver*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025.

³ Art. LO 111-6 du code de la sécurité sociale.

Chapitre I

En 2025, une nouvelle dégradation de la situation financière de la sécurité sociale

Malgré les mesures votées en loi de financement, l'année 2025 marque une nouvelle dégradation de la situation financière de la sécurité sociale, qui contraste avec une amorce de redressement de la trajectoire globale des déficits publics⁴. Cette dégradation tient pour partie à un affaissement conjoncturel des recettes, lié au ralentissement économique et à une composition de la croissance défavorable aux recettes sociales. Les dépenses sociales restent par ailleurs structurellement dynamiques.

Par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) votée, le dérapage en exécution est plus faible en 2025 qu'en 2024. Les mesures prises en cours d'année, à la suite du constat de l'existence d'un risque de dérapage sérieux par le comité d'alerte, devraient permettre de rapprocher l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) de la cible votée dans la LFSS. Pour autant, le déficit devrait enregistrer une dégradation de l'ordre de 1 Md€ par rapport à l'objectif voté, en raison d'une prévision de recettes trop optimiste, pour la troisième année consécutive.

I - En deux ans, un doublement du déficit des comptes sociaux

La situation financière de la sécurité sociale enregistre une nouvelle dégradation en 2025, accentuant celle constatée en 2024, en dépit des mesures votées en loi de financement. À l'exception de la branche famille, l'ensemble des branches de la sécurité sociale affiche un déficit. Cette situation est liée à la persistance d'un écart structurel entre la dynamique des dépenses et celle des ressources.

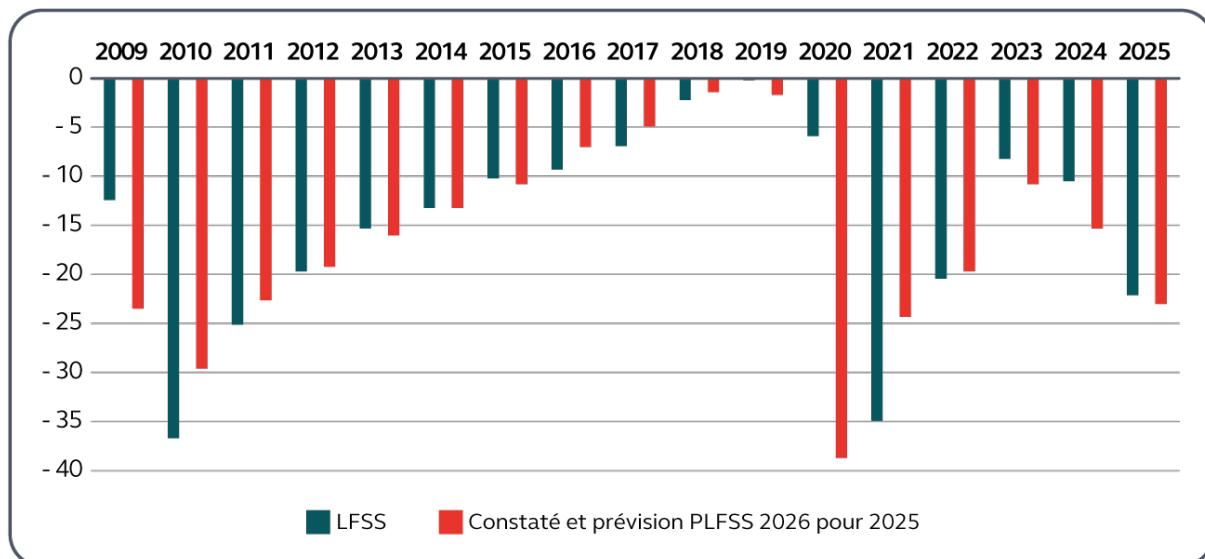
⁴ Le déficit de l'ensemble des administrations publiques s'améliore de 0,4 point de PIB, passant de 5,8 % en 2024 à 5,4 % en 2025, dans la prévision associée aux PLF-ét PLFSS 2026. Le déficit des régimes obligatoires de base s'alourdit de 0,3 point de PIB. La présente communication revient sur les évolutions spécifiques des comptes sociaux.

A - En 2025, un déficit de 23 Md€

Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, le déficit de la sécurité sociale (entendu comme le déficit des régimes obligatoires de base – Robss – et du fonds de solidarité vieillesse - FSV) devrait atteindre 23,0 Md€ en 2025, en augmentation de 7,7 Md€ par rapport à 2024.

En 2024, ce déficit avait déjà augmenté de façon brutale et non anticipée⁵, passant de 10,8 à 15,3 Md€. En deux ans, il aura plus que doublé et se situe désormais, hors années exceptionnelles de la crise Covid, au niveau le plus élevé observé depuis 2012.

Graphique n° 1 : solde des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) en prévision et en exécution de 2009 à 2025 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après les LFSS et le PLFSS 2026

Note : pour 2025, la barre rouge correspond à la prévision inscrite en PLFSS pour 2026.

B - Hormis la branche famille, l'ensemble des branches en déficit

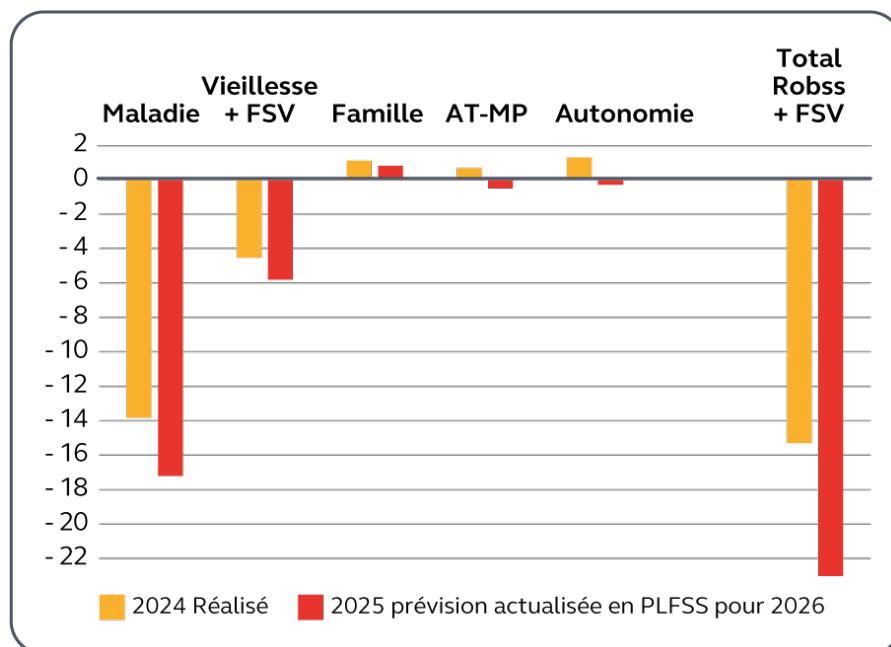
Les soldes des différentes branches de la sécurité sociale ont une signification relative du fait de l'importance des transferts et des règles d'affectation des recettes entre les branches. Toutefois, en 2025, seule la branche famille affiche encore un excédent, quoique réduit par rapport à 2024⁶. Le déficit de la branche maladie notamment s'accroît de 3,4 Md€ pour atteindre 17,2 Md€, en raison du dynamisme des prestations. Celui de la branche vieillesse et

⁵ Cour des comptes, *Un financement de la sécurité sociale non assuré à terme sauf mesures vigoureuses de redressement et Des dérives continues dans l'exécution de l'Ondam, un pilotage efficace à retrouver*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025.

⁶ Notamment en raison de la diminution de la quote-part de la taxe sur les salaires affectée à la Cnaf, de 15,7 % en 2024 à 10,7 % en 2025, pour ne faire bénéficier que la Cnav de la réforme des allégements généraux de cotisations et de la hausse des contributions des actions gratuites d'actions et des stock-options.

du FSV augmente de 1,3 Md€ et atteint 5,8 Md€. La branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP) connaît un déficit pour la première fois depuis 2012 en raison des transferts de cotisations opérés en 2024 vers la branche vieillesse, en lien avec la réforme des retraites⁷, et de l'augmentation en 2025 de 0,4 Md€ du transfert à l'assurance maladie, au titre de la sous-déclaration des AT-MP⁸. La branche autonomie, dont l'excédent de 1,3 Md€ en 2024 avait été permis par l'affectation de 0,15 point de CSG auparavant attribué à la Cades, redevient déficitaire car la dynamique de ses dépenses excède largement celle de ses ressources.

Graphique n° 2 : évolution des soldes 2025 des Robss-FSV (en Md€)



Sources : LFSS pour 2025 et PLFSS 2026

C - Des mesures en LFSS ne permettant pas de contrer la dynamique spontanée des recettes et des dépenses

En 2025, la dynamique des charges (+3,6 % sur le champ des Robss – FSV) est d'un point plus forte que celle des recettes (+2,5 %), écart qui se creuse par rapport à 2024.

⁷ Baisse du taux de cotisations de 0,12 point neutralisant une hausse symétrique du taux de cotisation vieillesse pour les employeurs, pour un montant de 0,8 Md€.

⁸ La LFSS 2025 a fixé ce montant à 1,6 Md€. Ce transfert vers la Cnam vise à compenser le fait que les accidents du travail et les maladies professionnelles sont en général insuffisamment déclarés comme tels, et engendrent des dépenses supportées par l'assurance maladie.

Tableau n° 1 : rythme d'évolution des recettes et dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV)

	2022	2023	2024	2025
<i>Recettes</i>	5,5 %	4,8 %	4,6 %	2,4 %
<i>Dépenses</i>	4,4 %	3,1 %	5,3 %	3,6 %
<i>Écart (en point)</i>	1,1	1,7	- 0,7	- 1,2

Sources : LFSS 2024 et 2025, PLFSS pour 2026 (chiffres 2025)

Les recettes nouvelles affectées à la sécurité sociale ont augmenté les recettes sociales de 6,7 Md€, en tenant compte des mesures votées en LFSS pour 2025, et de l'impact des mesures antérieures à la LFSS⁹. Les principales mesures portent sur des hausses des cotisations de la CNRACL, un reprofilage des allégements généraux de cotisations sociales pour en réduire le coût, et plusieurs dispositions portant sur des niches sociales, notamment l'intégration de la prime de partage de la valeur (PPV) dans l'assiette des réductions générales dégressives (RGD), et la hausse du prélèvement social sur les attributions gratuites d'actions. Le total des mesures nouvelles en recettes rehausse ainsi de près d'un point la croissance des recettes sociales.

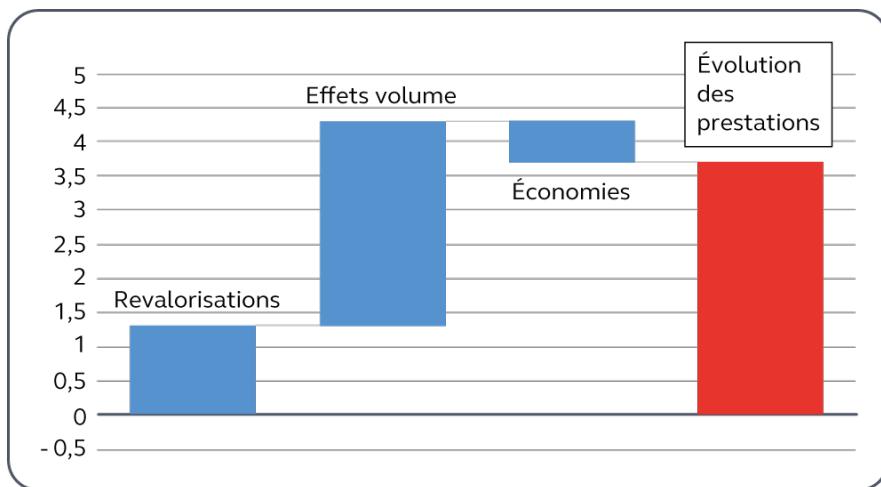
Toutefois, les mesures nouvelles ne font que compenser la faiblesse de l'évolution spontanée des recettes, la progression des recettes en 2025 (+2,4 %) étant quasiment identique à celle du PIB en valeur (+2,5 %). Hors mesures nouvelles, les recettes sociales s'affaissent, en lien avec la situation économique : leur progression (1,4 %) est à peine supérieure à l'inflation prévue pour 2025 (1,1 %).

L'année 2025 est une année de conjoncture morose, avec une croissance du PIB prévue à 0,7 % en volume. La normalisation des conditions d'inflation provoque un ralentissement de l'ensemble des recettes publiques. La composition de la croissance est en outre particulièrement défavorable aux recettes sociales, affectées par la faiblesse de la demande intérieure et par le recul de l'emploi privé. La croissance de la masse salariale privée recule ainsi de 3,3 % en 2024 à 1,8 % en 2025.

En parallèle, les prestations sociales ralentissent en 2025 (+3,7 % après +5,4 % en 2024) mais leur dynamique reste soutenue.

⁹ Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale d'octobre 2025.

Graphique n° 3 : décomposition de l'évolution des prestations légales en 2025



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, octobre 2025

Le facteur principal du ralentissement de la progression des prestations sociales en 2025 est la décrue de leur revalorisation annuelle : celle-ci contribue pour 1,3 point à la croissance de l'ensemble des prestations légales (en nature et en espèces). La revalorisation des prestations retraite est ainsi de 2,2 % au 1^{er} janvier 2025, après 5,3 % en 2024 ; celle de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) de 2,4 % en moyenne annuelle, contre 3,9 % en 2024.

Plusieurs facteurs structurels alimentent par ailleurs la progression en volume des prestations sociales, à hauteur de trois points. La croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie est soutenue par la dynamique des soins de ville, l'activité des établissements de santé, et un volume important de mesures nouvelles, lié notamment aux effets des conventions médicales et de la création de places supplémentaires dans les établissements médico-sociaux. Les dépenses de retraite progressent en raison du nombre de nouveaux pensionnés et de l'écart favorable entre le montant de leurs pensions et celui des pensions de ceux qui sont décédés¹⁰. Pour la branche famille en revanche, l'accentuation de la baisse de la natalité est un facteur de modération des prestations¹¹.

Enfin, l'impact de la croissance des prestations est atténué, pour 0,6 point, par des économies dans le champ de l'Ondam (cf. *infra*) et dans le champ des retraites, du fait des économies nettes liées à la réforme des retraites.

¹⁰ Chez les nouveaux retraités, il y a davantage de carrières complètes, notamment pour les femmes. Toutefois en 2025, cet effet est plus faible qu'en 2024, car la mise en œuvre de la revalorisation du minimum contributif en 2024 avait augmenté, de façon ponctuelle, la pension moyenne.

¹¹ Les prestations extra-légales sont plus dynamiques, en raison de la montée en charge du service de la petite enfance.

II - Un nouveau dérapage en exécution par rapport à la LFSS, malgré le respect prévu de l'Ondam

La LFSS 2025 avait fixé un objectif de déficit de 22,1 Md€ sur le champ des régimes obligatoires de base et du FSV. D'après les dernières informations disponibles, cet objectif ne sera pas atteint : le déficit révisé dans le PLFSS 2026 est de 23,0 Md€, soit une dégradation de 0,9 Md€¹². Certes de moindre importance que celui constaté en 2024, ce dérapage pointe une nouvelle fois des hypothèses économiques trop optimistes lors de l'élaboration des LFSS, comme l'avait souligné le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 29 janvier 2025¹³.

A - Des prévisions de recettes une nouvelle fois trop optimistes

Promulguée le 28 février 2025, la LFSS se fondait sur des hypothèses macroéconomiques pourtant révisées à la baisse par rapport au projet de loi de financement déposé en octobre 2024 : la prévision de croissance avait ainsi été ramenée de 1,1 % à 0,9 %. Toutefois, la prévision de masse salariale, trop optimiste a dû être significativement révisée en cours d'année, de 2,5 % à 1,8 %. De même, la dynamique des emplois taxables à la TVA, notamment de la consommation, a été largement surestimée. Les recettes sociales progressent donc en 2025 de 2,4 % contre 3,1 % prévu en LFSS.

En exécution, le déficit prévu pour 2025 est supérieur de 0,9 Md€ à celui de la LFSS car cette moins-value de 2,4 Md€ en recettes nettes¹⁴ est compensée partiellement par un niveau de dépenses plus faible de 1,5 Md€. Ces écarts de prévision sont toutefois nettement moindres que ceux constatés en 2024.

La principale révision à la baisse des recettes provient de la TVA, en moins-value significative (-1,7 Md€). Les cotisations sociales assises sur les revenus du secteur privé sont affectées par la forte révision de la masse salariale (-1,8 Md€), mais cette baisse est partiellement compensée par des allégements généraux moins dynamiques que prévu, et par les cotisations du secteur public et des indépendants. Les recettes issues de droits tabacs sont également revues à la baisse (-0,7 Md€). Par ailleurs, le niveau de certaines dépenses est plus faible que celui de la LFSS : la baisse de la natalité est à l'origine de dépenses moindres pour la branche famille, et les frais financiers sont révisés à la baisse, ainsi que certains transferts¹⁵ ; les dépenses de la branche vieillesse et celles sous Ondam (cf. *infra*) sont conformes aux niveaux prévus en LFSS.

¹² On peut relever que le solde 2025 bénéficie d'un effet « de base » favorable, car les résultats d'exécution 2024, connus après l'adoption de la LFSS, ont été meilleurs qu'attendu, de 3 Md€, dont une partie se consolide en base et vient améliorer le solde de 2025. Sans cet effet, le dérapage par rapport à l'objectif serait plus important en 2025.

¹³ Avis relatif à l'amendement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2025 : <https://www.hcfp.fr/liste-avis/avis-ndeg2025-1-amendement-aux-lois-de-finances-2025>

¹⁴ Cette évolution est calculée à partir des recettes nettes des produits traités en atténuations de dépenses, notamment les remises des entreprises pharmaceutiques.

¹⁵ Dont le transfert au titre de la sous-compensation des allégements généraux vers l'Unedic et l'Agirc-Arco.

Tableau n° 2 : évolution des principales recettes des Robss-FSV par catégorie (en Md€)

	Exécution 2024	LFSS 2025	Exécution 2025	Écart entre exécution 2024 et 2025	En %	Écart exécution 2025 à la LFSS 2025	En %
<i>Produits¹⁶</i>	627,8	644,3	643,1	15,3	2,4%	-1,2	-0,2 %
<i>Dont cotisations nettes</i>	303,1	313,9	313,8	10,7	3,5%	-0,1	0,0 %
<i>Dont CSG</i>	128,2	130,9	130,9	2,7	2,1%	0,0	0,0 %
<i>Dont TVA nette</i>	49,4	50,6	48,9	-0,6	-1,2%	-1,7	-3,3 %
<i>Dont taxe sur les salaires</i>	17,4	17,8	17,6	0,2	1,2%	-0,2	-0,9 %
<i>Dont forfait social</i>	6,3	6,8	6,6	0,3	4,3%	-0,2	-3,5 %
<i>Dont tabacs</i>	13,1	13,1	12,4	-0,7	-5,1%	-0,7	-5,1 %
<i>Dont alcools et boissons non alcoolisées</i>	4,1	4,4	4,5	0,4	9,8%	0,1	1,7 %

Source : LFSS 2025, rapport à la Commission des comptes de la Sécurité Sociale d'octobre 2025

B - Une procédure d'alerte activée sur l'Ondam

L'objectif national des dépenses maladie pour 2025 (Ondam) a été voté à 265,9 Md€ en LFSS pour 2025. La construction de l'Ondam 2025 prévoyait un montant important de mesures nouvelles (5,2 Md€), comprenant notamment l'impact des nouvelles conventions médicales dans le secteur des soins de ville et des enveloppes supplémentaires en faveur des établissements de santé et des établissements et services médico-sociaux. Elle incluait une cible ambitieuse d'économies (4,3 Md€), portant sur l'efficience des établissements, la régulation des soins de ville, et pour plus de la moitié, les produits de santé. Le respect de l'objectif supposait également de la part de la Cnam des efforts dans la maîtrise médicalisée des dépenses et la lutte contre la fraude, à hauteur de 0,9 Md€.

Dans son avis n°2, rendu le 18 juin 2025, le comité d'alerte de l'Ondam a alerté sur un « risque sérieux » de dépassement de l'Ondam en 2025 au-delà du seuil de 0,5 % (1,3 Md€) de l'objectif voté en loi de financement de la sécurité sociale. L'alerte a ainsi joué son rôle en 2025, et le gouvernement a adopté à l'été un plan d'économies pour faire face à ce risque de dérapage.

¹⁶ Incluant notamment les remises des entreprises pharmaceutiques.

Les effets de la procédure d'alerte sur l'Ondam enclenchée en 2025

Dans son avis du 18 juin 2025, le comité d'alerte de l'Ondam a alerté sur un « risque sérieux » de dépassement de l'Ondam en 2025 au-delà du seuil de 0,5 % (1,3 Md€) de l'objectif voté en loi de financement de la sécurité sociale. Le mécanisme d'alerte n'avait pas été déclenché depuis 2007.

Le comité d'alerte motivait cet avis par des évolutions défavorables depuis le début 2025. Le maintien d'une dynamique persistante des indemnités journalières, portée par une proportion toujours plus importante des arrêts de longue durée, faisait peser un risque de dépassement de l'enveloppe des soins de ville. Les économies envisagées dans le champ du médicament n'étaient pas acquises, faute d'un accord avec les entreprises pharmaceutiques. Enfin, l'activité des établissements de santé était plus soutenue qu'envisagé dans la construction de l'Ondam.

En application de l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale, le gouvernement a présenté un plan d'économies d'un montant de 1,74 Md€ pour faire face à ce risque de dépassement : des annulations de crédits (770 Md€), en particulier aux établissements de santé et médico-sociaux, des baisses de prix de médicaments (550 M€) et de dispositifs médicaux (25 M€), des économies sur le transport des patients (45 M€) et un renforcement des actions de la Cnam de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude (200 M€). Par ailleurs, la Cnam a reporté au 1^{er} janvier 2026 l'application des mesures conventionnelles de revalorisation des tarifs (150 M€).

Le 17 septembre, le comité d'alerte a rendu un avis sur le plan du gouvernement, qu'il a validé pour 1,5 Md€, à l'exception de deux items : il a revu à la baisse les effets attendus de la convention avec les taxis et a considéré que les mesures additionnelles annoncées de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude venaient conforter la réalisation de l'objectif initial et ne constituaient pas des économies supplémentaires.

Selon le PLFSS pour 2026, l'objectif d'Ondam voté pour 2025 serait strictement respecté. Il s'agit d'un progrès notable, après plusieurs années où les dépassements en cours d'année ont été entérinés dans le PLFSS d'automne, et consolidés dans la construction de l'Ondam de l'année suivante. Dans le détail, les chiffres par sous-objectifs montrent cependant un nouveau dérapage de 0,7 Md€ sur les soins de ville, absorbé par une sous-exécution des autres enveloppes de l'Ondam. En outre, le taux de progression de l'Ondam est de 3,6 % en 2025, rythme bien supérieur à la croissance de la richesse nationale.

L'exécution de l'Ondam 2025 reste affectée par de nombreuses incertitudes, et les aléas sont haussiers : le total des économies mises en œuvre en 2025 est, en incluant les mesures décidées à la suite de l'alerte cet été, inférieur au montant envisagé lors de la construction de l'Ondam en LFSS (3,9 Md€¹⁷ contre 4,3 Md€). Par ailleurs, comme l'a souligné le comité d'alerte, le rythme de progression des indemnités journalières reste soutenu et mal anticipé, et l'activité des établissements de santé est dynamique depuis le début de l'année.

Le gouvernement a mis en réserve, début 2025, un montant important de financements (1,1 Md€), notamment destinés aux établissements de santé et médico-sociaux : 680 M€ ont déjà fait l'objet d'une annulation, et il reste une réserve complémentaire de 420 M€, qui pourrait être mobilisée en fin d'année, pour assurer le respect en exécution de l'Ondam.

Or, la situation financière des établissements publics de santé s'est fortement dégradée depuis 2020, avec un déficit proche de 3 Md€ en 2024 (cf. encadré) : les produits des établissements ne couvrent pas la totalité de leurs charges, même si leur niveau d'activité a

¹⁷ Estimation de la Cour.

retrouvé en 2024 celui de 2019, avant la crise sanitaire. La Cour, ainsi que le comité d’alerte de l’Ondam, ont à plusieurs reprises souligné que ces annulations d’enveloppes mises en réserve en début d’année avaient pour effet d’accroître le déficit des hôpitaux, point de fuite majeur de la régulation de l’Ondam. Si elles permettent d’agir sur le niveau global de l’Ondam, elles ne se traduisent pas par une amélioration du déficit de l’ensemble des administrations publiques.

Une nouvelle dégradation du déficit des hôpitaux publics en 2024, à un niveau jamais atteint

Le déficit consolidé des établissements publics de santé, qui s’était établi au niveau déjà historique de 2,4 Md€ en 2023, se serait à nouveau dégradé en 2024, et est estimé à 2,9 Md€. Ce chiffre est encore provisoire, en octobre 2025. La Cour a déjà souligné le caractère insatisfaisant car trop tardif des remontées comptables des établissements.

La situation financière de toutes les catégories de tailles d’établissements se détériore, à part pour les plus petits. La proportion des établissements en déficit augmente, à 61 %, contre 56 % en 2023.

La dégradation provient essentiellement du budget principal des établissements, lié à l’activité hospitalière, dont le résultat serait en déficit de 2,7 Md€ en 2024, après 1,9 Md€ en 2023. Les budgets annexes seraient en déficit, de 0,2 Md€, en raison des Ehpad et des unités de soins de longue durée (USLD), mais ce déficit se serait réduit de presque moitié par rapport à 2023.

Chapitre II

Le PLFSS 2026, l'amorce fragile d'un redressement

En raison de la progression tendancielle des dépenses, le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale¹⁸ se creuserait mécaniquement de 5,7 Md€ en 2026, pour atteindre 28,7 Md€¹⁹. Les dépenses augmenteraient de 21,3 Md€, soit de 3,2 %, plus rapidement que les recettes (+15,6 Md€, soit +2,4 %).

Pour contenir une telle aggravation du déficit, le PLFSS pour 2026 prévoit un effort de 11,2 Md€²⁰, composé de 9,0 Md€ d'économies nettes²¹ en dépenses et de 2,1 Md€ nets de mesures en recettes, nettes des transferts de l'État (5,1 Md€ nets de recettes supplémentaires²², -3,0 Md€ de transferts à l'État liés à la réforme des allégements généraux).

Le PLFSS pour 2026 prévoit ainsi de ramener le déficit 2026 à 17,5 Md€, soit 0,6 % du PIB, en amélioration de 5,5 Md€ par rapport à 2025.

¹⁸ Le FSV fusionne avec la branche vieillesse du régime général à partir du 1^{er} janvier 2026.

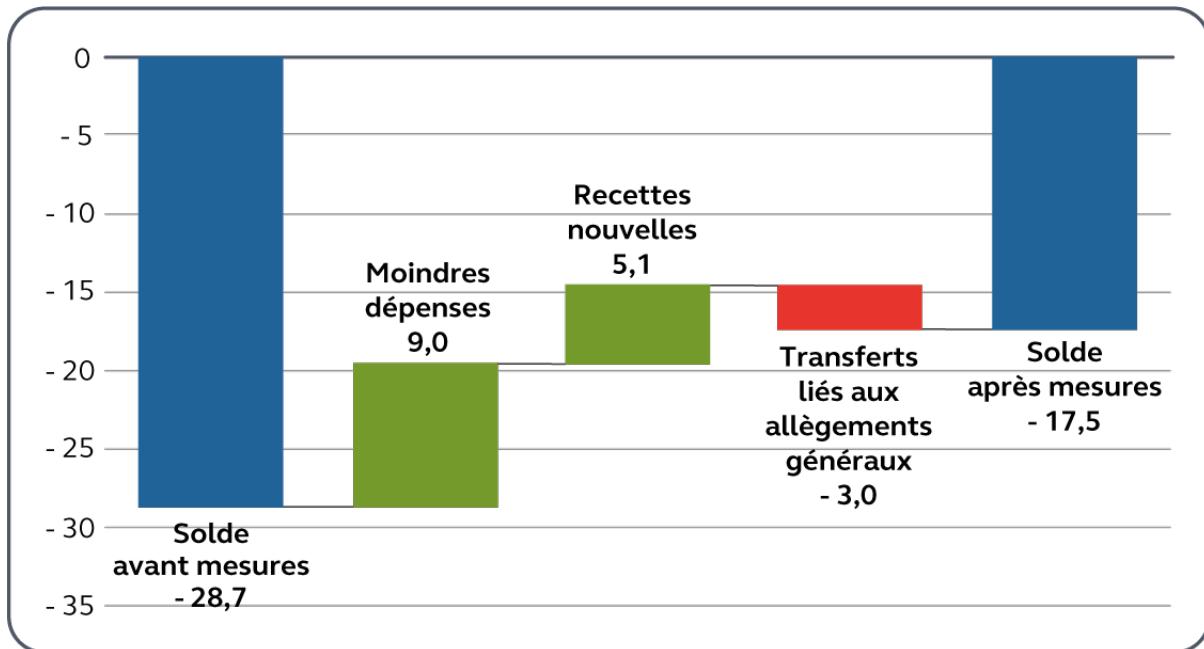
¹⁹ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2025, et annexe 3 du PLFSS pour 2026.

²⁰ Y compris effets induits sur la charge financière liée aux emprunts (0,1 Md€), le déficit dans le PLFSS étant réduit pas rapport au tendanciel.

²¹ Ces 9,0 Md€ nets sont la différence entre les économies de dépenses et les dépenses supplémentaires.

²² Ces 5,1 Md€ sont la différence entre les mesures accroissant les recettes et celles les diminuant, y compris certains transferts, mais hors transferts liés à la réforme des allégements généraux.

Graphique n° 4 : effets des mesures sur le solde de la sécurité sociale prévu pour 2026 (en Md€)



Source : annexe 3 du PLFSS pour 2026

I - Un apport modéré des recettes nouvelles

Les recettes de la sécurité sociale prévues dans le PLFSS pour 2026 s'élèveraient à 659,4 Md€ en 2026, en augmentation de 16,3 Md€ par rapport à 2025, soit de 2,5 %. Elles progresseraient à peu près au même rythme que le PIB en valeur.

La progression spontanée des recettes, avant recettes nouvelles, découle de mesures déjà décidées²³, et d'un scénario macroéconomique supposant une légère accélération de l'activité (1,0 % de croissance en 2026 après 0,7 % en 2025). La masse salariale du secteur privé, principal déterminant des cotisations et prélèvements sociaux, marquerait une accélération un peu plus forte (2,3 % après 1,8 %), selon le scénario macro-économique du Gouvernement sous-jacent au PLFSS.

Les recettes nouvelles, nettes des transferts aux autres administrations publiques, seraient de 2,1 Md€, qui se décomposent en 5,1 Md€ de recettes supplémentaires et 3,0 Md€ de récupération par l'État des économies liées aux réformes des allègements généraux de 2025 et 2026.

²³ Notamment la réforme des allègements généraux de 2025 (décret du 4 septembre 2025) et la hausse de 3 points du taux de cotisation à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) au 1^{er} janvier 2026 (décret du 30 janvier 2025).

Tableau n° 3 : principales mesures nouvelles en recettes et en transferts (en Md€)

<i>Mesures en recettes</i>	<i>Texte portant la mesure</i>	<i>Incidence en 2026 sur le solde des Robss (en Md€)</i>
<i>Ajustement paramétrique des allègements généraux (RGDU)</i>	LFSS 2025 et réglementaire (à venir)	1,4
<i>Réduction des niches sociales sur les compléments salariaux</i>	PLFSS 2026	1,0
<i>Taxation des organismes d'assurance maladie complémentaire</i>	PLFSS 2026	1,1
<i>Affectation du rendement lié à la fiscalisation des indemnités journalières ALD (via TVA)</i>	PLF 2026	0,7
<i>Mesure de redressement AT-MP²⁴</i>	Réglementaire (à venir)	0,4
<i>Gel des seuils (CSG²⁵ remplacement, Casa²⁶, CRDS²⁷)</i>	PLFSS 2026	0,3
<i>Réforme de la taxe sur les véhicules de société</i>	PLF 2026	0,1
<i>Acompte sur les remises de produits de santé</i>	PLFSS 2026	0,1
Total recettes supplémentaires		5,1
<i>Récupération par l'État des économies liées aux réformes 2025 et 2026 des allègements généraux (via TVA)</i>	PLF 2026	-3,0
Total net recettes et transferts		2,1

Source : annexe 3 du PLFSS pour 2026, calculs Cour des comptes

La mesure la plus importante en volume de recettes est l'ajustement paramétrique supplémentaire de la réduction générale dégressive unique (RGDU)²⁸, qui résultera de la fusion des allègements généraux, pour 1,4 Md€, dans le prolongement de la réforme de 2025 et à la suite du rapport d'experts Bozio-Wasmer de 2024²⁹. Cette nouvelle réforme, qui peut être mise en place par voie réglementaire grâce au cadre prévu par la LFSS pour 2025, permettrait un surcroît de cotisations total de 1,9 Md€ en 2026, dont 1,4 Md€ pour les régimes de base (avec

²⁴ L'annexe 3 du PLFSS mentionne qu'une mesure de redressement sera prise en recette ou en dépense, tout en l'inscrivant en recette dans le tableau d'équilibre financier. Cette mesure va dans le sens d'une proposition de la Cour : *L'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)*, avril 2025, Proposition n° 12.

²⁵ Cotisation sociale généralisée.

²⁶ Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie.

²⁷ Contribution au remboursement de la dette sociale.

²⁸ En application de la LFSS pour 2025, la réduction générale dégressive unique, applicable à compter du 1^{er} janvier 2026, a été définie par le décret du 4 septembre 2025 qui reprofile l'ensemble des allègements généraux de cotisations sociales jusqu'à 3 Smic.

²⁹ *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, rapport à la demande de la Première ministre, octobre 2024.

pour l'État une dégradation du revenu de l'impôt sur les sociétés de 0,4 Md€ en conséquence). Elle va dans le sens d'une recommandation de la Cour³⁰.

Le PLFSS propose par ailleurs une réduction des niches sociales applicables aux compléments salariaux³¹ (1,0 Md€³²). Cette proposition rejoint les préconisations de la Cour, qui a recensé en 2024 les niches sociales sur les compléments de salaires, pour lesquelles le rapprochement du droit commun serait justifié³³. Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son avis d'octobre 2025³⁴, a également présenté des pistes de rapprochement de l'assiette des cotisations sociales avec celles de la CSG et de la CRDS. Des mesures sur les niches sociales ont été prises en LFSS 2025 et sont proposées en PLFSS 2026, mais n'épuisent pas l'ensemble des options identifiées. Les autres mesures de recettes proposées dans le PLFSS 2026 sont : la création d'une contribution exceptionnelle des organismes d'assurance maladie complémentaires au titre de l'année 2026 (1,1 Md€³⁵), qui n'est prévue pour s'appliquer qu'en 2026 ; l'affectation par l'État du gain lié à la fiscalisation des indemnités journalières liées aux affections longue durée (ALD)³⁶, en modifiant la part de la TVA affectée à la sécurité sociale (0,7 Md€) ; une hausse des cotisations de la branche accidents du travail et maladies professionnelles à mettre en œuvre par voie réglementaire (0,4 Md€) ; et le gel des seuils du barème de la CSG, de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) et de la CRDS (0,3 Md€).

Le montant total de ces recettes nouvelles (5,1 Md€) est sensiblement réduit par la récupération par l'État des économies liées aux réformes des allègements généraux de 2025 et 2026, par le biais d'une baisse de la TVA transférée à la sécurité sociale à hauteur de 3,0 Md€, soit 1,6 Md€ au titre de la réforme de 2025, prévue en LFSS 2025, et 1,4 Md€ au titre de la réforme qui s'appliquerait à partir de 2026. En 2025, sur les 2,0 Md€ de cotisations supplémentaires générées par la réforme, seuls les 0,4 Md€ de perte d'impôt sur les sociétés avaient fait l'objet d'une rétrocession à l'État. Si cette récupération peut être vue comme le pendant du principe de compensation des exonérations de cotisations, il est à souligner que les allègements généraux, et à leur suite la future réduction générale dégressive unique (RGDU) de cotisations, sont sous-compensés par l'État et occasionnent une perte pour la sécurité sociale, estimée par la Cour à 5,5 Md€ en 2024³⁷. Au regard

³⁰ Cour des comptes, *Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) 2025, Chapitre III, recommandation n°6 : « calibrer le plafond d'éligibilité, l'assiette de calcul et le profil de la future réduction générale dégressive dans l'objectif de contribuer au retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale ».

³¹ Titres restaurant, chèques vacances, chèques emploi service universel (CESU) préfinancés, ainsi que le financement d'activités sociales, sportives ou culturelles.

³² 1,2 Md€ de rendement brut, moins 0,2 Md€ de compensation à l'État de la dégradation de l'impôt sur les sociétés occasionnée.

³³ Cour des comptes, *Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun*, chapitre IV du Ralfss 2024. La Cour identifiait un minimum de 2,4 Md€ de recettes au titre de la réduction des niches sociales. Elle soulignait par ailleurs que depuis 2019, l'exonération des cotisations salariales des heures supplémentaires (2,2 Md€) n'avait pas fait l'objet d'une compensation.

³⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, *Faut-il rapprocher les assiettes de la contribution sociale généralisée et des cotisations sociales ?*, octobre 2025.

³⁵ Dont 1 Md€ pour la branche maladie et 0,1 Md€ pour la branche vieillesse, introduit par la lettre rectificative du 23 octobre 2025, qui augmente à 2,25 % le taux reposant sur les cotisations versées.

³⁶ Prévue par l'article 5 du PLF 2026.

³⁷ Cf. Cour des comptes, *Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale*, chapitre III du Ralfss 2025.

du niveau élevé du déficit de la sécurité sociale, la baisse de la TVA de 3,0 Md€ en 2026 est préjudiciable à la lisibilité des efforts consentis en matière de meilleure maîtrise des niches sociales ; elle revient de plus sur la décision prise en 2025 de laisser les 1,6 Md€ restants à la sécurité sociale afin de contribuer à son retour à l'équilibre financier, conformément à la recommandation de la Cour, et à réduire la sous-compensation des allégements.

Enfin, certaines exonérations spécifiques³⁸, compensées à la sécurité sociale par des crédits budgétaires ou une affectation de TVA, sont réduites, ce qui ne représente une économie que pour l'État : les crédits budgétaires et l'affectation de TVA seraient ajustés en proportion. La réforme entraîne toutefois des reports vers les allégements généraux, eux-mêmes compensés à la sécurité sociale (0,2 Md€) par un rehaussement de fraction de TVA.

II - Des dépenses freinées par un montant important d'économies

Les dépenses de la sécurité sociale prévues dans le PLFSS pour 2026 seraient de 676,9 Md€ en 2026, en augmentation de 10,8 Md€ par rapport à 2025, soit +1,6 %.

Cette augmentation, d'une ampleur limitée, manifeste un effort important de modération de la dépense, et résulterait d'une augmentation « tendancielle » des dépenses 19,9 Md€, qui serait freinée par des économies en dépenses, pour un montant de 9,0 Md€ ; les principales sont listées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 4 : principales mesures nouvelles en dépenses (en Md€)

<i>Mesure nouvelle</i>	Incidence en 2026 sur le solde des Robss	dont branche(s)...		
		Maladie et AT-MP	Vieillesse	Famille et Autonomie
<i>Économies sur le champ de l'Ondam</i>	6,0	6,0		-0,1
<i>Gel des prestations (y.c. effet retour sur la CSG)</i>	2,5	0,1	2,1	0,2
<i>Décalage de 14 à 18 ans de la majoration des allocations familiales</i>	0,2			0,2
<i>Ralentissement du dynamisme du Fnas³⁹</i>	0,4			0,4
<i>Dotation Fiva (fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante)</i>	0,1	0,1		
<i>Suspension de la réforme des retraites</i>	-0,1		-0,1	
Total	9,0	6,3	2,0	0,7

Note : les montants positifs correspondent à des économies (amélioration du solde de la sécurité sociale), les montants négatifs, à des dépenses supplémentaires (dégradation du solde).

Source : annexe 3 du PLFSS pour 2026, calculs Cour des comptes

³⁸ Exonérations créées par la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer (Lodeom), aide à la création et à la reprise d'entreprise, jeunes entreprises innovantes (JEI) et en faveur des apprentis.

³⁹ Fonds national d'action sociale.

En premier lieu, les économies nettes sur le champ de l’Ondam représentent 6,0 Md€ dans le PLFSS pour 2026. Plusieurs mesures correspondent à des propositions de la Cour⁴⁰. En prenant en compte l’impact des mesures antérieures⁴¹, le montant des économies nettes en 2026 est de 4,6 Md€ (cf. encadré). À partir d’une progression spontanée de l’Ondam à 3,4 %, il permet de ramener l’évolution de l’Ondam à 1,6 % en 2026. Les économies se partagent en deux ensembles distincts : un premier ensemble comprend des mesures de maîtrise tarifaire et de régulation, associées à un volume modéré de mesures nouvelles à financer : ces mesures permettraient de ramener l’évolution de l’Ondam en 2026 à 2,9 %. Un deuxième ensemble regroupe des transferts de charge de l’assurance maladie vers d’autres acteurs (assurés, complémentaires, employeurs), ce qui permet d’atteindre un taux de progression de l’Ondam limité, à 1,6 %.

Un Ondam 2026 exceptionnellement exigeant, en partie étayé par d’importantes mesures d’économie

Cette progression de l’Ondam repose à la fois sur des mesures importantes d’économies précises et documentées, comme la mesure de doublement des franchises et participations, et sur des mesures moins précises, comme les mesures de maîtrise tarifaire et de régulation, en volume comparable à d’autres années, mais dont les objectifs n’ont pas été systématiquement atteints par le passé.

L’Ondam 2026 est fixé à 270,4 Md€, en croissance de 1,6 % à champ constant par rapport à l’Ondam 2025 rectifié.

Le sous-objectif des soins de ville progresse de 0,9 %, ceux des établissements de santé et médico-sociaux de 2,4 % chacun.

La progression de l’Ondam, supérieure de 0,3 point à l’inflation hors tabac, est donc modérée. L’évolution spontanée de l’Ondam, qui intègre les effets des mesures de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude pour 0,9 Md€, reste dynamique, à 3,4 %. Toutefois, cette progression serait freinée par un effort d’économies sans précédent de 7,1 Md€, dont 0,8 Md€ en conséquence de mesures décidées antérieurement et 6,3 Md€ de véritables nouvelles économies. Les mesures nouvelles en dépense atteignent 2,5 Md€ mais elles sont, à hauteur de 2,2 Md€, la conséquence de mesures décidées antérieurement, qui montent en charge sur plusieurs années, et à 0,3 % de véritables mesures nouvelles. Les économies, nettes des dépenses supplémentaires, s’élèvent donc à 4,6 Md€, ou 6,0 Md€ en ne retenant que les mesures non encore décidées.

Les 7,1 Md€ de mesures d’économie, en montants bruts, se divisent en :

- 3,7 Md€ de mesures de maîtrise tarifaire et de régulation (après 3,6 Md€ en 2025), dont 2,3 Md€ de baisse de prix et de bon usage des produits de santé⁴², 0,7 Md€ d’efficience dans les établissements de santé ou médico-sociaux, et 0,6 Md€ liés à des protocoles de maîtrise des dépenses en soins de ville et mesures de lutte contre les rentes (en partie déjà décidés). Comme dans les lois de financement précédentes, les mesures de maîtrise tarifaire et de régulation sont insuffisamment documentées, au risque de ne pas atteindre les objectifs assignés ;

⁴⁰ Cour des comptes, *L’Objectif national de dépenses d’assurance maladie (Ondam) - Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, contribution à la revue des dépenses publiques, avril 2025. Voir notamment les propositions 5, 13, 14 et 15 ; cf. encadré ci-après.

⁴¹ Pour l’essentiel, la hausse du plafond des indemnités journalières, les mesures conventionnelles, la prise en charge par l’assurance maladie de la hausse des taux de la CNRACL.

⁴² Cf. la proposition n° 5 de la Cour d’avril 2025 (cf. *supra*) : poursuivre la baisse des prix des produits de santé et accentuer les actions en faveur de leur bon usage.

- 3,4 Md€ de transferts de charge vers les organismes complémentaires, les employeurs et les assurés, dont 2,3 Md€ de doublement des franchises et participations et de leurs plafonds⁴³, 0,5 Md€ de montée en charge de la baisse du plafond des revenus pris en compte pour le calcul des indemnités journalières (déjà décidée)⁴⁴, 0,4 Md€ d'augmentation de la part des complémentaires ou des assurés à l'hôpital, 0,2 Md€ de baisse du remboursement des cures thermales⁴⁵ et 0,1 Md€ de hausse du ticket modérateur sur les médicaments à faible service médical rendu pour les assurés en affection longue durée.

Les 2,5 Md€ de mesures nouvelles en dépenses (soit environ deux fois moins qu'en 2025⁴⁶) incluent essentiellement :

- 0,7 Md€ de hausse des dépenses hospitalières liées à la revalorisation du taux de cotisation de la CNRACL de 3 points, déjà décidée (LFSS pour 2025) ;
- 1,2 Md€ pour les soins de ville : montée en charge de mesures conventionnelles pour les professionnels de santé (1,0 Md€), réforme de la prise en charge des véhicules pour personnes en situation de handicap (VPH) (0,1 Md€), amélioration de la couverture vaccinale contre le méningocoque (0,1 Md€), dont la majorité vient de mesures déjà décidées ;
- 0,7 Md€ de mesures pour les établissements médico-sociaux.

L'autre mesure majeure est le gel des pensions de retraites et autres prestations sociales⁴⁷, pour 2,5 Md€ (2,7 Md€ d'économies brutes, moins 0,2 Md€ de perte de CSG induite). L'essentiel de l'économie provient de la branche vieillesse, en raison de la non-indexation des pensions de retraite relevant de la sécurité sociale (2,0 Md€), et plus minoritairement l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa, 50 M€) ; le reste provient surtout des prestations familiales (pour 0,3 Md€), comme la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ou les allocations familiales.

Enfin, figure également une anticipation d'économie sur les dépenses du fonds national d'action sociale (Fnas) de la branche famille (0,4 Md€), en raison d'une faible dynamique des créations de places de garde d'enfant.

⁴³ Cela n'inclut pas l'extension du champ des franchises et participations, notamment aux actes et consultations des chirurgiens-dentistes, prévue par l'article 18 du PLFSS mais qui ne serait effective qu'à partir de 2027.

⁴⁴ Cf. la proposition n° 13 de la Cour d'avril 2025 (cf. *supra*) : en concertation avec les partenaires sociaux, alléger la charge pour l'assurance maladie obligatoire des indemnités journalières maladie des salariés.

⁴⁵ Cf. la proposition n° 15 de la Cour d'avril 2025 (cf. *supra*) : mieux responsabiliser les assurés.

⁴⁶ Cf. la proposition n° 14 de la Cour d'avril 2025 (cf. *supra*) : réduire l'ampleur habituelle des mesures nouvelles en PLFSS.

⁴⁷ Prestations familiales, d'autonomie (allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière du proche aidant) et de solidarité (notamment allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation spéciale d'invalidité), pensions d'invalidité et de capital décès, rentes et indemnités en capital versées aux victimes d'un AT-MP, etc. Par ailleurs, les plafonds de ressources des prestations familiales qui sont sous condition de ressources seront également gelés. Les pensions de retraite complémentaire ne sont pas concernées (étant couvertes par l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2023 qui a prévu une sous-indexation des pensions de 0,4 point par rapport à l'inflation hors tabac pour les années 2024, 2025 et 2026). Des économies portent également sur des prestations financées par l'État ou les départements, comme les pensions de la fonction publique de l'État, le revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ou la prime d'activité.

III - Un redressement exposé à de fortes incertitudes

La construction du PLFSS pour 2026 est marquée par de fortes incertitudes.

Tout d'abord, les prévisions de recettes reposent sur un scénario macro-économique volontariste.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a relevé la fragilité de l'estimation d'évolution spontanée des recettes de l'ensemble des administrations publiques dans le PLF et le PLFSS pour 2026. Le scénario économique pour 2026 sous-jacent a été jugé « *volontariste* » et reposant « *sur des hypothèses optimistes* »⁴⁸. Ce scénario fragilise la prévision de solde public pour 2026 même si « *la prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires paraît globalement acceptable, le volontarisme du scénario économique étant tempéré par des hypothèses d'élasticité des prélèvements parfois un peu prudentes* ». Ce constat s'applique en particulier sur les cotisations sociales.

Ensuite, l'effort en dépenses (9,1 Md€) est important mais il est concentré sur un petit nombre de mesures : 2,5 Md€ proviennent du gel des prestations, 2,3 Md€ du doublement des franchises et participations, 2,3 Md€ de baisses de prix et de bon usage des produits de santé ; ces mesures représentent près de 80 % de l'effort en dépenses prévu. Cela fragilise l'atteinte de l'objectif de réduction du déficit au cas où ces mesures ou d'autres équivalentes ne seraient pas adoptées *in fine*, ou représenteraient en exécution moins d'économies qu'annoncé, notamment pour les économies au sein de l'Ondam qui sont, pour partie, incertaines.

Par ailleurs, la suspension de la réforme des retraites de 2023 annoncée⁴⁹ puis intégrée au PLFSS pour 2026 par une lettre rectificative⁵⁰ est actuellement soumise à l'examen du Parlement.

Suspension de la réforme des retraites

La lettre rectificative inclut, premièrement, une mesure permettant de suspendre, jusqu'à janvier 2028, le relèvement prévu de l'âge d'ouverture des droits (AOD) de 62 ans et 9 mois à 63 ans. Les personnes de la génération 1964, qui, dans le cadre de la réforme de 2023, auraient atteint l'âge d'ouverture des droits entre le 1^{er} janvier 2027 et le 31 décembre 2027 selon leur date de naissance, l'atteindront 3 mois plus tôt, donc entre le 1^{er} octobre 2026 et le 30 septembre 2027. De même, l'âge d'ouverture des droits qui concerne par la suite les générations 1965 à 1968 est abaissé de 3 mois.

⁴⁸ Avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025 (<https://www.hcfp.fr/liste-avis/avis-n°-2025-5-lois-de-finances-2026>).

⁴⁹ Le Premier ministre a indiqué au cours de sa déclaration de politique générale, mardi 14 octobre 2025, à l'Assemblée nationale : « *Je proposerai au Parlement, dès cet automne, que nous suspendions la réforme de 2023 sur les retraites jusqu'à l'élection présidentielle. Aucun relèvement de l'âge n'interviendra à partir de maintenant jusqu'en janvier 2028* », en précisant que « *la durée d'assurance sera elle aussi suspendue et restera à 170 trimestres jusqu'en janvier 2028* ».

⁵⁰ Lettre rectificative du 23 octobre 2025 au PLFSS pour 2026 déposé le 14 octobre 2025 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Deuxièmement, elle inclut une mesure abaissant d'un trimestre la durée d'assurance requise (Dar) de la génération 1964 (passant de 171 à 170 trimestres), et 1965 (de 172 à 171 trimestres), pour les personnes liquidant leur pension à partir de leur âge d'ouverture des droits, soit la plupart des personnes demandant la liquidation de leur retraite⁵¹.

Troisièmement, elle inclut deux mesures de financement, conformément à l'annonce du Premier ministre⁵². La première augmente la taxe sur les organismes complémentaires instaurée par le PLFSS pour la seule année 2026, portant son taux de 2,05 % à 2,25 % des montants des cotisations des adhérents ; le réhaussement de 0,2 point du taux, équivalent à 0,1 Md€, est affecté à la branche vieillesse. La deuxième renforce la sous-indexation des pensions de retraite des régimes de base en 2027, la passant de 0,4 point de pourcentage à 0,9 point, pour un rendement supplémentaire de 1,5 Md€ pour le système de retraite.

Le coût des mesures d'âge et de durée de cotisation pour le système de retraites⁵³, lié à la fois aux dépenses supplémentaires de pensions et aux moindres recettes de cotisations et contributions, est estimé par l'administration à 0,1 Md€ en 2026 et 1,4 Md€ en 2027, d'après les estimations du Gouvernement. Le coût en 2026 serait modéré, au regard du nombre d'assurés pouvant en bénéficier à partir du mois d'octobre. L'écart avec les coûts annoncés lors de la déclaration de politique générale⁵⁴ résulte selon l'administration d'une correction du chiffrage pour prendre en compte le fait que la réduction de la durée d'assurance requise concerne les personnes ayant atteint l'âge d'ouverture des droits.

Avec les mesures de financement, la suspension serait ainsi presque neutre sur le périmètre du système de retraite en 2026 et 2027 ; son effet net pourrait cependant être négatif en 2027 sur le périmètre des administrations publiques, en raison des autres pertes de recettes induites⁵⁵.

⁵¹ À l'exception des personnes bénéficiant de dispositifs de retraites anticipées, notamment pour carrières longues, inaptitude au travail ou invalidité.

⁵² Déclaration de politique générale du 14 octobre 2025 : « *Elle devra donc être compensée par des économies. Elle ne pourra pas se faire au prix d'un déficit accru.* ».

⁵³ Pris dans son ensemble, comprenant les régimes de base, mais également les régimes complémentaires et les pensions civiles et militaires versées par l'État.

⁵⁴ Déclaration de politique générale du 14 octobre 2025 : « *Le coût de la suspension pour notre système de retraite est de 400 M€ en 2026 et 1,8 Md€ en 2027.* ».

⁵⁵ Outre les impacts sur le système de retraite, seraient également affectées les cotisations pour les autres branches de la sécurité sociale et les recettes d'impôts pour l'État. Sur cet aspect, il est renvoyé à la communication au Premier ministre, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, février 2025.

Chapitre III

La nécessité d'une reprise de la dette sociale par la Cades, sous condition d'un retour à l'équilibre

Malgré le début de redressement des comptes du PLFSS 2026, la projection à quatre ans confirme la persistance d'un déficit élevé dans les années à venir. La dérive annoncée de la dette sociale appelle, selon la Cour, la définition d'une trajectoire crédible de retour rapide des comptes sociaux vers l'équilibre. Le portage, année après année, par l'Acoss de déficits récurrents fait peser des risques accrus sur le financement des prestations de la sécurité sociale. Une reprise par la Cades des déficits accumulés, qui supposerait l'adoption d'une loi organique, ne pourrait reposer que sur la définition préalable des conditions et des moyens d'un retour à l'équilibre.

I - Une persistance des déficits sociaux à l'horizon 2029, en dépit des efforts proposés en PLFSS 2026

Le PLFSS pour 2026 présente une prévision de solde, recettes et dépenses à l'horizon 2029 pour l'ensemble des régimes obligatoires de base. Cette prévision se fonde sur des prévisions de croissance à moyen terme légèrement revues à la baisse par comparaison au rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel de moyen terme transmis à la Commission Européenne en avril 2025.

Cette trajectoire, à politique constante, intègre les mesures déjà décidées ou proposées en PLFSS. Pour la branche vieillesse, sont intégrés la hausse des taux de la contribution employeur à la CNRACL jusqu'en 2028⁵⁶, les effets de la montée en charge de la réforme des retraites et ceux de sa suspension jusqu'au 1^{er} janvier 2028, et la sous-indexation des retraites par rapport à l'inflation de 0,9 point en 2027 puis chaque année de 0,4 point à l'horizon de 2029, prévue par l'article 44 du PLFSS pour 2026. Est également intégrée la réforme du cumul emploi-retraite, prévue à l'article 43 (0,4 Md€ d'économies en 2027 pour la sécurité sociale, et 1,9 Md€ en 2030, en incluant les économies pour les régimes complémentaires), qui correspond à une recommandation de la Cour⁵⁷. Pour la branche famille, elle inclut l'extension du congé de

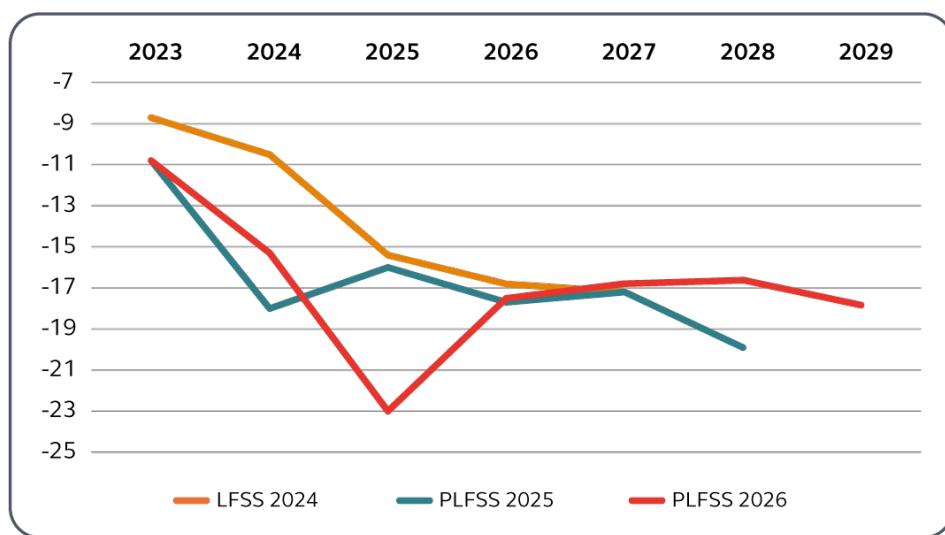
⁵⁶ Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 fixant le taux de la cotisation d'assurance vieillesse applicable aux rémunérations versées aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (hausse de trois points par an de 2025 à 2028).

⁵⁷ *Le cumul emploi-retraite : un coût élevé, une cohérence à établir*, Chapitre VII du Ralfss 2025, Proposition 21.

naissance à partir de 2027 et l'économie procurée par le relèvement de l'âge de la majoration des allocations familiales de 14 à 18 ans. Enfin, la trajectoire pluriannuelle retient un objectif d'Ondam conforme, jusqu'en 2027, à celui qui figure dans la loi de programmation des finances publiques adoptée en 2023⁵⁸:

Ces mesures proposées dans le PLFSS 2026 permettraient une nette amélioration du point de départ de la trajectoire pluriannuelle. De ce fait, celle-ci rejoindrait, pour les exercices 2026 et 2027, les projections précédentes, réalisées à l'automne 2024 et 2025. Toutefois, à partir de 2027, le déficit ne se redresse pas et reste proche de 17 Md€ chaque année. Sous ces hypothèses, la perspective est donc d'un cumul permanent des déficits sociaux, avec une dette sociale supplémentaire de près de 110 Md€ en 2029.

Graphique n° 5 : trajectoire pluriannuelle du déficit de la sécurité sociale (Robss – FSV) (en Md€)



Source : rapport à la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale de juin 2025 et PLFSS 2026

II - L'urgence d'une solution de financement pérenne pour la dette sociale

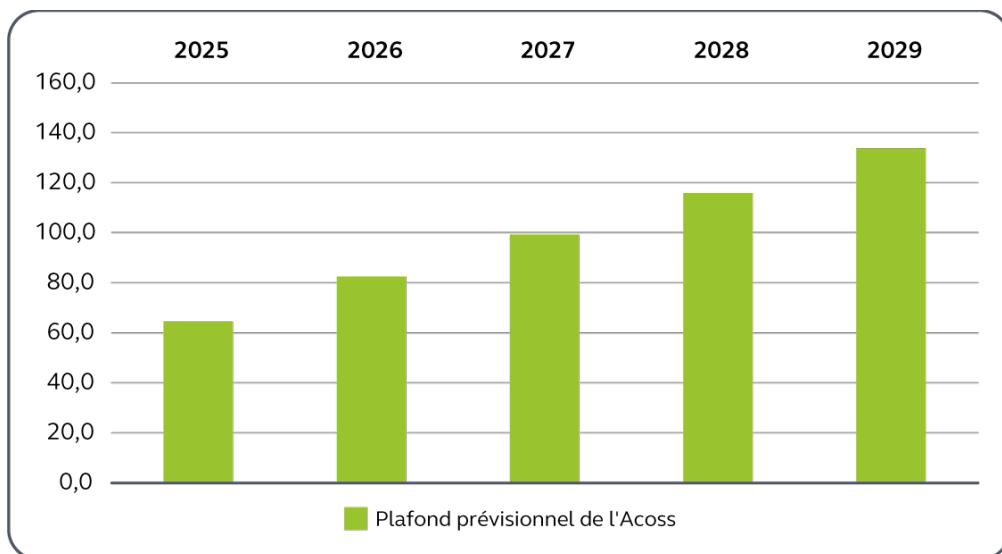
Le financement de la sécurité sociale distingue le financement à court terme et à moyen-long terme. Ces deux fonctions relèvent, en principe, pour la première de l'Acoss et pour la seconde de la Cades (cf. encadré). En effet, la sécurité sociale doit avoir en principe des comptes équilibrés. Au-delà des produits qu'elle encaisse, elle ne peut recourir qu'à des ressources non permanentes de courte durée pour couvrir ses besoins de trésorerie. En cas de déficit du régime général ou de régimes dont la trésorerie est assurée par l'Acoss, cette dernière est autorisée par la loi à emprunter à court terme dans une limite fixée en LFSS.

⁵⁸ Cette trajectoire incorpore, sans les expliciter, des mesures d'économies ramenant les dépenses d'assurance maladie sous leur évolution tendancielle, à un rythme de +2,9 % par an.

Dans les années à venir, sans réduction des dépenses, apport de nouvelles recettes ou disposition de transfert à la Cades des déficits constatés (cf. *infra*), la dette sociale va s'accumuler à l'Acoss. La Cour a, à plusieurs reprises⁵⁹, souligné les risques d'une telle situation. L'Acoss est d'ores et déjà un émetteur important sur le marché des titres de court terme. Le financement à court terme de déficits structurels oblige à revenir fréquemment sur le marché et expose la sécurité sociale à un risque de liquidité, notamment au cas où surviendraient de fortes tensions ou des fermetures de certains segments de marché, risque d'autant plus élevé que les volumes de dette à refinancer sont importants.

Le plafond d'emprunt brut de l'Acoss est proposé à 83 Md€ en PLFSS 2026. À l'horizon 2029, celui-ci devra être encore rehaussé pour absorber les déficits futurs. Comme souligné dans un rapport du Sénat de septembre 2025⁶⁰, le besoin de trésorerie maximal en cours d'année de l'Acoss atteindrait près de 100 Md€ en 2027 et 135 Md€ en 2029. Les calculs de la Cour, effectués à partir des dernières projections de déficit, confirment ce diagnostic.

Graphique n° 6 : estimation du besoin de financement maximal de l'Acoss (en Md€)



Sources : PLFSS 2026, projections pluriannuelles du déficit des Robss, prévisions de la Cour des comptes pour 2027-29

⁵⁹ Cour des comptes, *Un financement de la sécurité sociale non assuré à terme sauf mesures vigoureuses de redressement et Des dérives continues dans l'exécution de l'Ondam, un pilotage efficace à retrouver*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2025.

⁶⁰ Sénat, rapport d'information n° 901 (2024-25) de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales sur les évolutions envisageables du financement de la protection sociale, 23 septembre 2025.

Le financement de la dette sociale : le rôle de l'Acoss et de la Cades

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) assure la gestion de la trésorerie courante des organismes de la sécurité sociale. Tout au long de l'année, elle centralise les recettes et décaisse les fonds en fonction des échéances des prestations. Elle émet des titres de court terme pour assurer en permanence la couverture des besoins par ses ressources, en prenant des marges de sécurité dans le respect de règles prudentielles. Chaque année, une autorisation d'emprunter lui est accordée en LFSS, avec un plafond d'emprunt explicite (65 Md€ pour 2025). Cette disposition législative annuelle fournit à l'Acoss la base juridique pour ses interventions sur les marchés. La LFSS 2025 a également élargi d'un à deux ans la maturité des titres que l'Acoss est autorisée à émettre mais la durée moyenne des titres émis reste inférieure à six mois, et dans tous les cas, la loi n'autorise pas une maturité moyenne de l'encours de l'Acoss supérieure à un an.

La caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) a été créée par ordonnance en 1996⁶¹ pour amortir, sur une durée limitée et avec des ressources affectées, les dettes sociales qui lui sont transférées par la loi. L'existence de la Cades relève d'une logique financière autant que d'économie politique : la sécurité sociale devrait être pilotée à l'équilibre et non pas en déficit pour éviter le report de la charge de remboursement sur les générations futures. Ce mécanisme de « cantonnement » isole le remboursement de la dette sociale au sein de l'ensemble des dettes publiques, notamment celle de l'État. L'article 4 bis de l'ordonnance de 1996, que seule une loi organique peut modifier⁶², dispose que tout transfert de dette à la Cades doit être accompagné de ressources suffisantes pour ne pas repousser l'horizon d'amortissement de la dette sociale. Le dernier transfert de dette sociale a été mis en place par la loi organique du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, avec un report à fin 2023 de l'horizon d'amortissement de la Cades. En 2025, la Cades a perçu 18,7 Md€ de recettes, issues de la CRDS, d'une fraction de la CSG et d'un versement du fonds de réserve des retraites.

III - Le retour à l'équilibre, condition préalable à une reprise par la Cades de la dette sociale

En 2024, avec une dernière tranche de 8,8 Md€, la Cades a achevé la reprise de dette qui avait été prévue par la loi organique du 7 août 2020, pour un montant total de 136 Md€. Depuis lors, la dette sociale s'amortit à la Cades mais se reconstitue à l'Acoss.

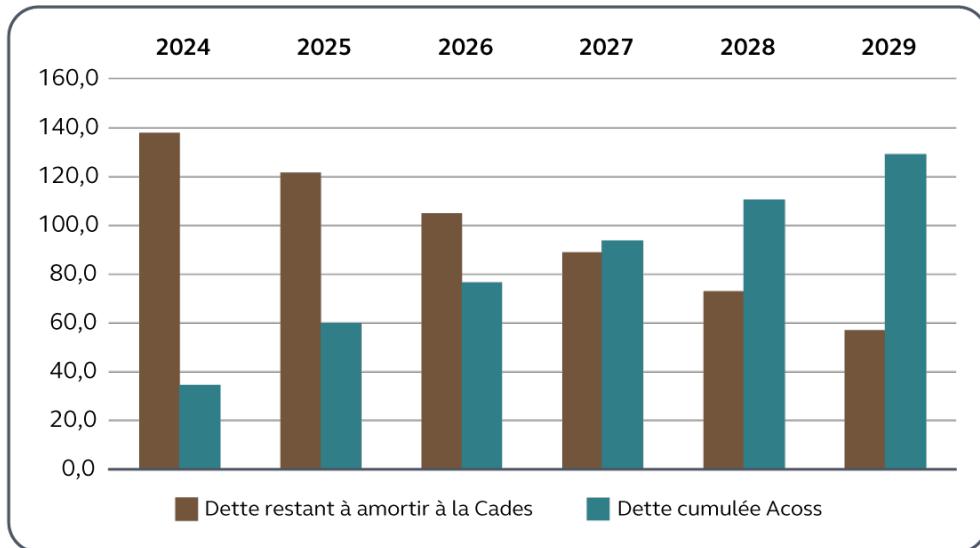
Ce mouvement devrait, en l'absence de mesures de redressement supplémentaires à celles proposées en PLFSS, se prolonger à l'horizon de 2029, avec un déficit légèrement supérieur à la capacité de remboursement de la Cades (16,4 Md€ tel que proposé dans le PLFSS). Le total de la dette sociale ne devrait donc pas se réduire.

Une telle situation ne permettrait pas d'organiser dans des conditions satisfaisantes une reprise de dette par la Cades. En effet, l'architecture du financement de la sécurité sociale, conçue il y a trente ans, et la répartition des rôles entre l'Acoss et la Cades qu'elle implique reposent sur un pilotage de la sécurité sociale à l'équilibre, en moyenne sur un cycle économique. Les titres de dette émis par la Cades sont amortis sur une durée limitée dans le temps, pour des situations de déficit temporaire, avec un plan explicite de retour à l'équilibre. Une telle architecture n'est pas adaptée au financement d'un déficit permanent, tel qu'esquissé dans les perspectives à moyen terme.

⁶¹ Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

⁶² Puisqu'il a été créé par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

**Graphique n° 7 : projection de la dette sociale
à l'horizon 2029 (en Md€)⁶³**



Source : Cades, PLFSS 2026, calculs Cour des comptes

Ainsi, pour sortir de l'impasse actuelle, une reprise de la dette sociale par la Cades serait nécessaire, et permettrait de soulager la trésorerie de l'Acoss. Un tel transfert nécessiterait une disposition organique⁶⁴ prolongeant la durée d'exercice de la Cades au-delà de 2033⁶⁵. Toutefois, il suppose au préalable une trajectoire crédible de retour à l'équilibre de la sécurité sociale, avec pour premier jalon un effort de redressement du même ordre que celui qui est proposé en PLFSS, pour ramener rapidement le déficit en-deçà de la capacité d'amortissement annuelle de la Cades, et commencer à réduire le montant total de la dette sociale.

Ce retour vers l'équilibre des comptes sociaux doit passer par une maîtrise accrue de la dépense, notamment d'assurance maladie. La Cour a formulé en 2025 des propositions, et détaillé un gisement d'économies de 20 Md€, sans dégradation de la qualité des soins, notamment par une plus grande efficacité des parcours de soins et une meilleure régulation de la dépense⁶⁶.

La sécurité sociale était à l'équilibre en 2019. La situation dégradée des comptes sociaux résulte de déséquilibres accumulés depuis cette date avec la mise en œuvre non-financée

⁶³ L'analyse est centrée sur les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. La dette sociale n'inclut pas la dette des hôpitaux.

⁶⁴ Le formalisme d'une loi organique, du fait qu'elle a pour objet de préciser les modalités d'application des articles de la Constitution est supérieur à celui d'une loi ordinaire : une majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale est requise pour son adoption en cas de désaccord du Sénat. Le texte adopté est automatiquement transmis au Conseil constitutionnel.

⁶⁵ Le rythme de remboursement actuel de la Cades est plus rapide que prévu, ce qui devrait éteindre la dette dont elle a la charge au cours du second semestre 2032, au lieu du 31 décembre 2033 (dégageant une ressource non affectée de l'ordre de 20 Md€, pouvant ouvrir la voie à une reprise partielle de dette dont les conditions juridiques doivent être précisées).

⁶⁶ Cour des comptes, note de synthèse sur l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), *Maîtriser la dépense en veillant à la qualité des soins*, avril 2025.

du Ségur de la santé et des pertes de recettes (augmentation du coût des niches sociales dans un objectif de gain de pouvoir d'achat⁶⁷, sous-compensation par l'État de l'augmentation des allégements généraux de cotisations sociales visant à favoriser l'emploi des moins qualifiés⁶⁸). Au-delà de la mise en œuvre impérative d'économies en dépenses, une clarification serait donc nécessaire sur les montants de ressources affectées à la sécurité sociale, pour déterminer une trajectoire crédible de retour vers l'équilibre.

⁶⁷: Cour des Comptes, *Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun*, Ralfss 2024, chapitre IV. La Cour soulignait dans ce rapport que l'exonération des cotisations salariales des heures supplémentaires (2,2 Md€) n'avait pas fait l'objet d'une compensation.

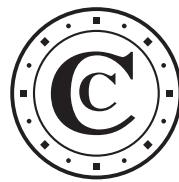
⁶⁸: Cour des comptes, *Maîtriser la dynamique des allégements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale*, Ralfss 2025, chapitre III. En 2024, la perte de recettes pour la sécurité sociale est estimée à 5,5 Md€, les recettes de TVA affectée à titre de compensation ayant évolué moins rapidement que les allégements.

Conclusion

Le doublement du déficit de la sécurité sociale entre 2023 et 2025 atteste une perte de contrôle de la trajectoire des finances sociales dans une période qui n'est pas caractérisée par une crise économique ou financière aiguë. *A contrario*, les mesures proposées dans le PLFSS 2026, couplées à une conjoncture économique plus favorable aux recettes sociales, pourraient amorcer un début de redressement des comptes sociaux. Le Haut Conseil des finances publiques a souligné, toutefois, dans son avis du 14 octobre, le volontarisme des hypothèses économiques qui le sous-tendent, ainsi que le caractère hypothétique des projections de finances publiques, dans un contexte politique incertain. Cette fragilité est d'autant plus importante pour le PLFSS que celui-ci repose sur quelques mesures à fort rendement pour lesquelles le consensus n'est pas établi. Le risque est donc élevé qu'en 2026, le solde des régimes sociaux soit, en exécution, une nouvelle fois plus dégradé qu'anticipé.

Fin 2024, la Cades a achevé la reprise de dette sociale qui avait été prévue en 2020. Depuis lors, les déficits sociaux s'accumulent à l'Acoss, dont le plafond d'emprunt est relevé chaque année, et le sera encore en 2026. Cette situation fait peser des risques de plus en plus élevés sur la trésorerie de la sécurité sociale. Or, les perspectives pluriannuelles ne sont pas favorables, car, en l'absence de mesures supplémentaires, le déficit ne se réduira plus à partir de 2027 et restera durablement supérieur à la capacité d'amortissement annuelle de la Cades. Si cette situation perdurait, elle remettrait en cause la structure de financement de la sécurité sociale mise en place il y a trente ans, et qui a fait la preuve de son efficacité.

La sécurité sociale a quatre-vingts ans cette année. La préservation de notre modèle social passe par l'adoption d'une trajectoire crédible de retour rapide des comptes sociaux vers l'équilibre, préalable à une opération de reprise de dette. Il convient également de renouer avec un pilotage et un financement cohérents de la sécurité sociale, une maîtrise de la dépense, dans une vision structurelle et de long terme, avec un consensus sur le niveau des ressources à consacrer à la protection sociale.



Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales sur toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède dans ce cadre aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr