Cour des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Un redressement impératif en 2027

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

Octobre 2026

Sommaire

AVERTISSEMENT **5**

INTRODUCTION **7**

CHAPITRE I EN 2026, UN DÉFICIT QUI DÉPASSE L'OBJECTIF VOTÉ EN LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE **9**

I - LA RÉDUCTION PRÉVUE DU DÉFICIT COMPROMISE PAR LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE **9**

II - LA FAIBLESSE DES RECETTES PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR LES MESURES ADOPTÉES EN LFSS 2026 ET EN COURS D'ANNÉE **11**

III - DES DÉPENSES DANS L'ENSEMBLE TENUES, MAIS TOUJOURS DYNAMIQUES **13**

A - Une dynamique des dépenses toujours soutenue 13

B - Une sous-exécution de l'ONDAM à hauteur de 1,1 Md€ 15

CHAPITRE II EN 2027, UN REDRESSEMENT VIGOUREUX PROPOSÉ EN PLFSS **17**

I - UN SOLDE TENDANCIEL EN LÉGÈRE DÉGRADATION **17**

A - Un scénario économique fragile 17

B - Un impact favorable des mesures prises en 2026 18

II - EN PLFSS, UN MONTANT ÉLEVÉ DE MESURES DE REDRESSEMENT **20**

A - En recettes, une réduction des niches sociales 21

B - Une baisse de la TVA affectée à la sécurité sociale qui atténue fortement l'impact des mesures nouvelles en recettes 21

C - Des économies significatives en dépenses 23

CHAPITRE III D'ICI À LA FIN 2027, RÉGLER LA QUESTION DU FINANCEMENT DE LA DETTE SOCIALE **27**

I - UN ÉQUILIBRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ATTEIGNABLE À MOYEN TERME, À CONDITION DE CONFIRMER ET POURSUIVRE L'EFFORT PROPOSÉ EN 2027 ..... **27**

II - LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR L'ACOSS EXPOSÉ À DES RISQUES CROISSANTS **28**

A - En 2026, une baisse ponctuelle du besoin de trésorerie, mais une dégradation de l'environnement financier de l'ACOSS 29

B - En 2027, un élargissement des instruments de financement qui ne résout pas la question de fond du financement de la sécurité sociale 30

III - D'ICI À LA FIN 2027, ORGANISER UN TRANSFERT DE DETTE SOCIALE VERS LA CADES, ADOSSÉ À UNE TRAJECTOIRE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE **31**

CONCLUSION **33**

Avertissement

Sur le fondement de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières et dans le cadre de ses travaux sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes réalise chaque année un contrôle sur les résultats et les perspectives financières de la sécurité sociale qui donne lieu à un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) publié à la fin du mois de mai.

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 même code pour disposer d'une actualisation de la situation financière de la sécurité sociale à l'automne 2026, à partir de ses travaux antérieurs, des données du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) d'octobre 2026 et de celles associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027.

La présente communication a été délibérée par la sixième chambre le 13 octobre 2026.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Serre, rapporteur général, M. Lejeune, Mme Thibault, MM. Cazé, Hayez, Glimet et Mme Casas, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Albertini, Vught, Roux, Mmes Renet et Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 16 octobre 2026. Lors de cette consultation, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter. La publication a été approuvée le 19 octobre 2026.

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 sociale[1] (ROBSS) à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027. Elle complète le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) publié en mai 2026[2].

La présentation du PLFSS 2027 intervient dans un contexte de forte incertitude économique et d'augmentation des taux d'intérêt, tendance générale sur les marchés financiers mondiaux mais accentuée ces dernières semaines pour la France. Dès lors, l'impératif est de reprendre au plus vite le contrôle des finances publiques. Pour la sécurité sociale, qui accumule depuis 2020 des déficits récurrents et importants, l'enjeu est la définition d'une trajectoire crédible d'un retour rapide à l'équilibre.

En 2026, la situation économique pèse sur les comptes sociaux, et l'objectif voté en LFSS 2026 ne sera pas tenu : dans la prévision associée au PLFSS 2027, le déficit devrait atteindre 21,8 Md€, en dégradation de 2,4 Md€ par rapport à l'objectif, malgré des mesures d'ajustement prises au cours de l'année. De fait, la dépense a été maîtrisée, grâce notamment à une sous-exécution de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) par rapport à l'objectif voté.

Pour 2027, le PLFSS propose un objectif de redressement vigoureux, de près de 10 Md€ par rapport à 2026. Le déficit des ROBSS atteindrait 12,7 Md€, notamment grâce à l'intensification des efforts sur la dépense sociale, dans les champs de la santé, des retraites et de la famille.

Il s'agirait d'un pas important vers le rétablissement des comptes sociaux. Si cet objectif était confirmé et tenu, il rendrait en effet atteignable le retour à l'équilibre à l'horizon de 2030, et ouvrirait la voie à une opération de reprise de la dette sociale de l'ACOSS par la CADES, avant la fin 2027. En effet, la Cour a déjà souligné l'urgence de mettre en place une solution pérenne de financement pour la sécurité sociale, et les risques du portage actuel par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des déficits récurrents.

Dans ce contexte, la présente communication examine les conditions prévues d'exécution des comptes sociaux en 2026 (I), la construction et les mesures de redressement proposées dans

[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, « Une situation financière dégradée, des marges de manœuvre à reconstituer » et « Un ONDAM tenu en 2025 mais une trajectoire qui reste à infléchir », *Rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale (*RALFSS) 2026, mai 2026.

le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027 (II), ainsi que les perspectives des comptes sociaux jusqu'en 2030 et leurs enjeux sur le financement de la dette sociale (III).

Chapitre I

En 2026, un déficit qui dépasse l'objectif voté en loi de financement de la sécurité sociale

Après deux années de forte dégradation, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2026 prévoyait une première amélioration du solde des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS). Celle-ci ne se concrétisera pas : du fait de la situation internationale, la dégradation du contexte économique en cours d'année a fortement pesé sur les recettes, malgré l'effet positif des mesures nouvelles. En revanche, l'évolution des dépenses a été globalement maîtrisée, notamment grâce à la sous-exécution prévisible de l'ONDAM.

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	2026 (p)	2027 (p)
Recettes	5,5 %	4,8 %	4,6 %	2,6 %	2,6 %	3,4 %
Dépenses	4,4 %	3,1 %	5,3 %	3,6 %	2,6 %	2,0 %
Écart (en point)	1,1	1,7	- 0,7	- 0,9	0,0	1,4

Sources : PLFSS pour 2027 et rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) d'octobre 2026

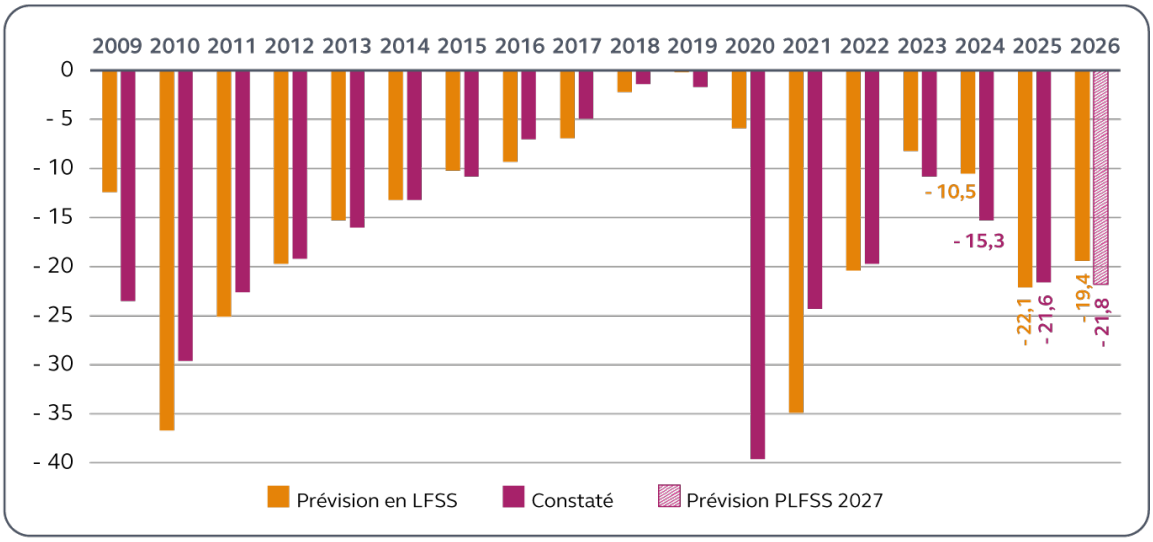
I - La réduction prévue du déficit compromise par la dégradation de la conjoncture

Après s'être fortement dégradé en 2025, à 21,6 Md€, après 15,3 Md€ en 2024, le déficit des ROBSS[3] devait commencer à se réduire en 2026. La LFSS pour 2026 prévoyait ainsi un déficit de 19,4 Md€, objectif dont la Cour avait souligné la fragilité et le manque d'ambition, face à l'ampleur du redressement à accomplir[4]. Cette amélioration reposait sur une progression des recettes plus rapide que celle des dépenses, sous l'effet conjugué du dynamisme spontané des principaux prélèvements et des mesures nouvelles adoptées en LFSS.

[3] En 2026, le FSV a été supprimé et ses recettes et dépenses ont été réintégrées dans champ des régimes obligatoires de base.
[4] Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale,* novembre 2025.

En 2026, le déficit de la sécurité sociale s'établirait finalement à 21,8 Md€, selon les estimations du PLFSS pour 2027. Le déficit reste donc à un niveau historiquement élevé, le plus haut depuis 2012, hors crise sanitaire.

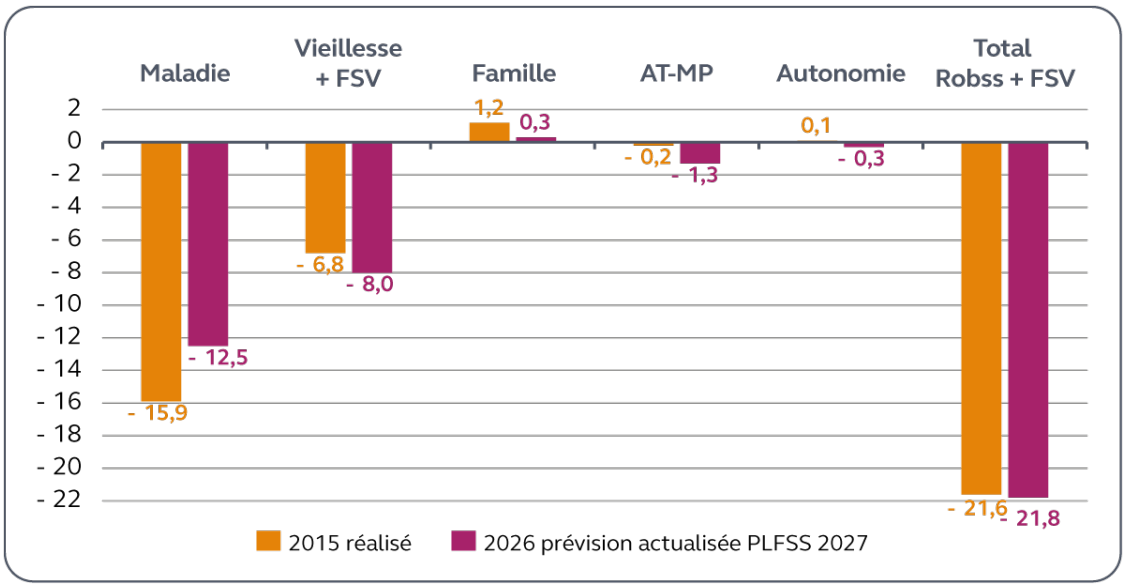
Graphique n° 1 : solde des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) en prévision et en exécution de 2014 à 2026 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après les LFSS et le PLFSS 2027

Les soldes des différentes branches de la sécurité sociale ont une signification relative, compte tenu de l'importance des transferts et des règles d'affectation des recettes entre branches. Toutefois, en 2026, seule la branche famille présenterait un solde excédentaire, et seul le solde de la branche maladie s'améliorerait.

Graphique n° 2 : soldes des ROBSS-FSV en 2025 et 2026 (en Md€)



Source : PLFSS pour 2027

La dégradation du déficit par rapport aux prévisions s'explique principalement par la dégradation du contexte macroéconomique à partir de l'hiver 2026, dans un environnement international marqué notamment par le déclenchement du conflit au Moyen-Orient, puis sa prolongation.

Les hypothèses macroéconomiques retenues pour la LFSS 2026 ont été revues à la baisse dès le printemps[5], mais ces hypothèses se sont révélées trop optimistes au regard de l'évolution de la situation internationale. Ainsi, la prévision de croissance du PIB en 2026 a été abaissée de 1,0 % à 0,9 % en avril, puis à 0,7 % en juillet[6], et enfin à 0,5 % pour les PLF et PLFSS 2027, prévision désormais considérée comme « plausible » par le HCFP[7]. Le solde de la sécurité sociale est surtout affecté par l'évolution moins dynamique de la masse salariale, sur laquelle sont assises l'essentiel des cotisations et une grande partie des contributions sociales. La prévision d'évolution de la masse salariale des branches marchandes non agricoles a ainsi été ramenée de 2,3 % pour la LFSS 2026 à 1,9 % en avril puis 1,6 % pour le PLFSS 2027.

II - La faiblesse des recettes partiellement compensée par les mesures adoptées en LFSS 2026 et en cours d'année

Les recettes des ROBSS atteindraient 661,3 Md€, en augmentation de 16,9 Md€ en 2026 (soit + 2,6 %).

Le niveau des recettes sociales est nettement inférieur (de 3,5 Md€) au niveau voté en LFSS 2026. En particulier, les cotisations, contributions et impôts affectés enregistrent une moins-value importante, en raison de la révision à la baisse des hypothèses concernant les revenus d'activité, qui affectent les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG). En revanche, la TVA affectée à la sécurité sociale est en plus-value par rapport à la prévision.

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

	2025	LFSS 2026	2026 (PLFSS 2027)	Écart à 2025	en %	Écart à la LFSS	en %
Produits	**644,5**	**664,8**	**661,3**	**16,9**	**2,6 %**	**- 3,5**	**- 0,5 %**
Cotisations sociales, contributions sociales et impôts nets	**612,8**	**633,1**	**628,7**	**15,9**	**2,6 %**	**- 4,4**	**- 0,7 %**
dont cotisations sociales nettes	312,5	334,2	331,1	18,6	5,9 %	- 3,1	- 0,9 %
dont CSG brute	130,4	131,1	130,2	- 0,3	- 0,2 %	- 0,9	- 0,7 %

[5] À l'occasion du rapport d'avancement annuel (RAA) 2026 du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), publié le 22 avril 2026.
[6] Annonce lors de la réunion du comité d'alerte des finances publiques du 7 juillet 2026.
[7] HCFP, *Avis n° HCFP-2026-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2027,* 25 septembre 2026.

	2025	LFSS 2026	2026 (PLFSS 2027)	Écart à 2025	en %	Écart à la LFSS	en %
dont TVA nette	49,6	42,7	44,2	- 5,4	- 10,8 %	1,5	3,5 %
dont taxe sur les salaires	17,8	18,0	18,2	0,4	2,2 %	0,2	1,1 %
dont forfait social	6,6	6,7	6,6	0,1	1,2 %	- 0,1	-0,9 %
dont taxes tabac	13,0	11,8	11,8	- 1,2	- 9,4 %	0,1	0,5 %
dont taxes alcools et boissons sucrées et édulcorées	4,5	4,7	4,4	- 0,0	- 0,5 %	- 0,2	- 5,0 %
Autres produits	**31,6**	**31,7**	**32,6**	**1,0**	**3,1 %**	**0,9**	**2,8 %**

Source : LFSS 2026, PLFSS 2027 et CCSS d'octobre 2026

La croissance des recettes sociales en 2026 (+ 2,6 %) résulte pour moitié de l'évolution spontanée des recettes et pour moitié des mesures nouvelles en recettes. Elle serait identique à celle des dépenses.

La progression spontanée des recettes (+ 1,3 %) est très inférieure à la croissance prévue (+ 2,0 % pour le PIB en valeur), pour plusieurs raisons. Premièrement, la principale assiette des recettes, la masse salariale, progresserait moins que le PIB (+ 1,6 %, aussi bien pour la masse salariale privée que publique) ; ensuite, les cotisations sociales ont été tirées en 2025 par des facteurs exceptionnels (intensification des contrôles, recettes au titre des années antérieures), qui ne se sont pas reproduits en 2026, ce qui pénaliserait la croissance des cotisations et les recettes totales. Par ailleurs, l'augmentation du SMIC fait spontanément augmenter le coût des allègements de cotisations[8]. Enfin, la tendance à la baisse des taxes sur les tabacs se poursuivrait.

À l'inverse, les mesures nouvelles apportent une contribution significative à l'évolution des recettes : 8,7 Md€ (1,3 point).

Ce montant comprend notamment une hausse de trois points du taux de cotisation vieillesse des employeurs affiliés à la CNRACL (1,8 Md€), une hausse du taux de CSG sur les revenus du capital, pour un rendement révisé en baisse par rapport à la LFSS (1,2 Md€), et une contribution des organismes complémentaires (1,1 Md€). S'y ajoutent un relèvement de 30 % à 40 % du taux de contribution sur les indemnités de rupture conventionnelle (0,3 Md€), ainsi qu'une mesure de relèvement du taux de cotisations de la branche AT-MP (0,4 Md€). Le périmètre de la compensation par l'État d'exonérations ciblées de cotisations a en outre été élargi (2,4 Md€), pour couvrir notamment les exonérations de cotisations sociales relatives aux heures supplémentaires, mesure prise en 2019 qui n'avait alors pas fait l'objet d'une compensation. Enfin, le décret n°2026-509 du 12 juin 2026 a permis de neutraliser l'incidence de la revalorisation du SMIC du 1er juin sur le coût des allégements généraux, en retenant pour

[8] Les règles d'indexation du SMIC ont déclenché une augmentation de celui-ci de 2,41 % au 1er juin 2026. Cette hausse du SMIC accroît le coût de la réduction générale dégressive unique (RGDU) de 2,8 Md€, les différents seuils de la RGDU étant calculés en fonction du SMIC.

le calcul de la réduction des cotisations employeurs, la valeur du salaire minimum applicable au 1er janvier 2026 (2,1 Md€[9]).

En revanche, la réforme de l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants entraîne une baisse des recettes pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, de 1,3 Md€, qui résulte d'une baisse de la CSG plus importante que la hausse des cotisations induite par cette réforme.

Par ailleurs, la LFSS 2025 a créé la réduction générale dégressive unique (RGDU) au 1er janvier 2026, qui remplace les dispositifs antérieurs d'allégements de cotisations sociales (allégements généraux, « bandeaux » famille et maladie). Cette opération modifie sensiblement l'affectation des allègements généraux de cotisations entre organismes de sécurité sociale en 2026 : elle a pour impact de rehausser les cotisations des régimes obligatoires de base d'un montant de l'ordre de 6 Md€, au détriment de l'AGIRC-ARRCO et de l'Unédic. En compensation, la LFI a procédé à une réaffectation de TVA entre les organismes, de sorte que la création de la RGDU est *in fine* quasi-neutre sur le niveau des recettes des régimes obligatoires de base.

Le PLFSS pour 2027 prévoit enfin un montant de recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale inférieur aux prévisions du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2026 (− 0,8 Md€). Cet écart résulte principalement d'une baisse du transfert de TVA de l'État à la sécurité sociale (0,7 Md€), correspondant à la reprise de l'affectation prévue en PLF 2026 au titre de l'imposition d'indemnités journalières, finalement non adoptée. Cette diminution devrait être proposée au Parlement dans le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2026[10]. Par ailleurs, non compensée, la mesure d'aide aux cotisants affectés par les incendies et le cyclone Chido et soutenant les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires, devrait avoir un impact de 40 M€ en 2026.

III - Des dépenses dans l'ensemble tenues, mais toujours dynamiques

Les dépenses des ROBSS s'élèveraient à 683,1 Md€ en 2026, en augmentation de + 17,1 Md€ par rapport à l'année 2025 (soit + 2,6 %).

A - Une dynamique des dépenses toujours soutenue

Cette progression est supérieure à celle du PIB en valeur (2,0 %). Elle apparaît d'autant plus soutenue que la mécanique de revalorisation des prestations exerce en 2026 un effet modérateur. En effet, une partie des prestations est indexée sur l'inflation constatée de l'année qui précède, inflation qui a été faible en 2025 (+ 0,9 %). L'augmentation de la dépense reste portée par des facteurs structurels, liés notamment aux effets de la démographie.

[9] Pour les ROBSS, l'effet total est de 2,8 Md€ du fait de la moindre compensation à l'AGIRC-ARRCO et à l'Unédic des allègements généraux portant sur leurs cotisations.
[10] La même révision pour 2027 de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale est proposée par le PLF 2027.

Tableau n° 3 : évolution des dépenses des ROBSS-FSV entre 2025 et 2026 par branches (en %)

	en %
Maladie	+ 3,2 %
AT-MP	+ 4,5 %
Vieillesse	+ 2,1 %
Famille	+ 1,0 %
Autonomie	+ 3,6 %
Total ROBSS-FSV*	**+ 2,6 %**

Source : rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2026

Les dépenses les plus dynamiques sont celles de la branche AT-MP (+ 4,5%, après + 6,7 % en 2025), du fait de la forte croissance des indemnités journalières (+ 11,7 % après + 10,6 % en 2025), ainsi que celles de la branche autonomie (+ 3,6 % après + 4,7 % en 2025), tirées par les dotations aux établissements médico-sociaux (ESMS).

Dans la branche vieillesse, les dépenses ralentiraient par rapport à 2025 (+2,1 % après 3,5 % en 2025), en raison de la revalorisation des pensions, moins marquée en 2026. Les effets de la réforme de 2023 continueraient de monter en charge, tandis que sa suspension n'aurait qu'un faible impact en 2026.

Les dépenses de la branche famille sont en légère progression (+ 1,0 %, après + 1,2 % en 2025). Hors inflation, elles reculent de 1,1 %, en raison de la baisse de la natalité. Elles sont cependant soutenues par la réforme du complément du libre choix de mode de garde (CMG)[11], qui monte en charge progressivement depuis septembre 2025. Les dépenses de la branche ont été plus basses qu'anticipé dans la LFSS, et ce, malgré les dépenses liées au congé supplémentaire de naissance qui n'avaient pas été comptabilisées en LFSS.

Les dépenses de la branche maladie progressent moins vite qu'en 2025 (+ 3,2 %, après + 3,8 % en 2025), et évoluent un peu moins vite qu'anticipé en LFSS en raison d'une moindre progression des dépenses de soins de ville, et malgré une activité hospitalière plus dynamique (cf. *infra*).

En exécution, la dépense serait inférieure à la prévision inscrite dans la LFSS 2026 (684,2 Md€, soit 1,1 Md€ d'écart). Les dépenses n'ont été que peu affectées par les évènements exceptionnels survenus en cours d'année (renchérissement des prix de l'énergie consécutif au conflit au Moyen-Orient et canicules). Cet écart reflète pour l'essentiel la sous-exécution de l'ONDAM.

[11] Le CMG participe au financement du mode de garde d'un jeune enfant. Sa réforme en LFSS 2023 a pour objet d'aligner les coûts horaires des différents modes de garde et d'étendre le droit au CMG aux enfants de moins de 12 ans des familles monoparentales.

B - Une sous-exécution de l'ONDAM à hauteur de 1,1 Md€

Les dépenses dans le champ de l'ONDAM s'élèveraient à 273,3 Md€ en 2026, soit + 2,8 % (à champ constant) par rapport à 2025. Cette évolution marque un ralentissement par rapport à l'année précédente (+3,4 % en 2025) ; elle reste supérieure à la croissance en valeur (de + 0,8 point), quoique dans une moindre mesure qu'en 2025 (+ 1,5 point).

L'ONDAM serait sous-exécuté de 1,1 Md€ par rapport à l'objectif fixé en LFSS (274,4 Md€). Après les dérapages récurrents en exécution constatés entre 2022 et 2024, cela témoigne d'une reprise de contrôle de la trajectoire de l'ONDAM, avec cependant la fixation de cibles modérément ambitieuses.

La sous-exécution de l'ONDAM résulte de trois facteurs : une annulation des crédits budgétaires mis en réserve, à hauteur de 0,6 Md€[12] ; le relèvement des plafonds annuels des participations forfaitaires et des franchises médicales, à compter du 1er octobre[13], qui permettrait une économie de 0,3 Md€ dès 2026 ; une dynamique moins soutenue des soins de ville (0,2 Md€).

L'ensemble des sous-objectifs seraient par ailleurs respectés, contrairement à l'année 2025 où l'annulation des mises en réserve dans les établissements, le fonds d'investissement régional (FIR) et le soutien national à l'investissement (SNI) avaient couvert un dépassement des soins de ville.

En particulier, le sous-objectif des établissements de santé serait sous-exécuté de 0,2 Md€, grâce à l'annulation partielle des mises en réserve. Par ailleurs, le dépassement prévisible de l'activité des hôpitaux par rapport à la prévision de la LFSS serait couvert par la mobilisation de l'enveloppe affectée au coefficient prudentiel (0,3 Md€)[14]. La Cour en mai[15], et le Comité d'alerte de l'ONDAM en juin, avaient souligné que la prévision d'activité des établissements de santé risquait d'être dépassée.

Contrairement à 2025, les dépenses du sous-objectif des soins de ville progresseraient moins qu'anticipé, malgré la très forte progression des indemnités journalières de la branche AT-MP (+ 12,3 %), déjà très dynamiques en 2025 (+ 11,1 %). À l'inverse, les dépenses de transports sanitaires et les indemnités journalières maladie ont fortement ralenti, notamment grâce aux mesures prises antérieurement[16].

[12] Dont : les dotations forfaitaires aux établissements de santé pour 180 M€, et celles aux ESMS pour 215 M€, ainsi que les 156 M€ destinés au Fonds d'Intervention Régional (FIR) et au Soutien national à l'investissement (SNI).

[13] Le décret n° 2026-858 du 11 septembre 2026 a porté chacun de ces deux plafonds de 50 à 70 € par an.

[14] Le coefficient prudentiel correspond à une réserve de 0,4 Md€ portant sur les tarifs hospitaliers.

[15] Cour des comptes, « Un ONDAM tenu en 2025 mais une trajectoire qui reste à infléchir », *RALFSS* 2026, Chap. II.

[16] Notamment, l'abaissement au 1er avril 2025 du plafond de ces indemnités de 1,8 à 1,4 SMIC, dont l'effet a été progressif et la mise en œuvre du nouveau cadre conventionnel tarifaire pour les transports sanitaires.

Tableau n° 4 : ONDAM 2026 par sous-objectif (en Md€)

	ONDAM 2025*	ONDAM 2026 (LFSS 2026)	ONDAM 2026* (PLFSS 2027)	Écart à 2025 (PLFSS 2027)	en %	Écart à la LFSS 2026 (PLFSS 2027)	en %
Soins de ville	113,6	117,5	117,4	+ 3,8	+ 3,4 %	- 0,1	- 0,1 %
Établissements de santé	109,1	112,8	112,6	+ 3,5	+ 3,2 %	- 0,2	- 0,2 %
Médico-social : personnes âgées	17,7	18,3	18,2	+ 0,5	+ 3,0 %	- 0,1	- 0,5 %
Médico-social : personnes handicapées	15,6	16,0	16,0	+ 0,4	+ 2,5 %	+ 0,0	+ 0,0 %
FIR et SNI	6,6	6,4	6,0	- 0,6	- 8,5 %	- 0,4	- 6,3 %
Autres prises en charge	3,2	3,3	3,3	+ 0,1	+ 3,2 %	+ 0,0	+ 0,0 %
ONDAM total	**265,7**	**274,4**	**273,3**	**7,6**	**2,8 %**	**- 1,1**	**- 0,4 %**

FIR : fonds d'intervention régional ; SNI : soutien national à l'investissement.
** Constat provisoire, chiffres à champ constant, sur le périmètre de l'ONDAM 2026.*
Source : LFSS 2026, PLFSS 2027, PLACSS 2025, calculs Cour des comptes

Comme chaque année au moment du dépôt du PLFSS, l'exécution de l'ONDAM reste soumise à de nombreux facteurs d'incertitude. Les prévisions sont construites sur la base des données d'activité en date de soins jusqu'à juin 2026 ; des aléas importants demeurent sur l'évolution de l'activité au second semestre, avec notamment l'évaluation de l'impact de la canicule et de possibles épidémies de fin d'année.

La situation financière des hôpitaux

Le déficit des établissements de santé publics est structurellement un « point de fuite » de l'ONDAM et du solde des ROBSS : ces établissements sont financés en grande partie par des dotations et la prise en charge des séjours dans le cadre de l'ONDAM ; en revanche, leurs dépenses ne constituent pas des dépenses du champ des ROBSS ni de l'ONDAM mais font partie des dépenses publiques, et leur déficit contribue au déficit public.

La situation financière des hôpitaux publics reste fortement dégradée, même si une amélioration a été observée en 2025, d'après les données désormais disponibles[17]. Leur déficit agrégé s'est élevé à 2,1 Md€ en 2025, après 2,7 Md€ en 2024, sur leur budget principal[18] (et 2,2 Md€ après 2,9 Md€ sur leur budget consolidé). Cela résulte de la reprise assez dynamique de leur activité, couplée à une légère augmentation des tarifs cette année-là, prise en compte à hauteur d'1 Md€ dans l'ONDAM, au cours du débat parlementaire. Cette persistance d'un déficit élevé se traduit par des tensions croissantes sur leur trésorerie ; cela a pour conséquence une poursuite de l'augmentation des délais de paiement auprès de leurs fournisseurs, et de leurs dettes fiscales et sociales.

[17] Voir annexe 6 du PLFSS 2027, et DREES, « Le déficit des hôpitaux publics diminue en 2025 mais reste à un niveau élevé - Premiers résultats sur les établissements de santé en 2025 », *Études et résultats* n° 1380, juillet 2026, qui détaille la première estimation du déficit 2025, sur la base des données à fin juin 2026.
[18] Le budget principal des hôpitaux est celui dédié à l'activité proprement hospitalière ; le budget consolidé inclut également les autres activités (médico-sociales, d'enseignement, de gestion patrimoniale etc.).

Chapitre II

En 2027, un redressement vigoureux proposé en PLFSS

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2027 déposé par le Gouvernement présente un déficit des régimes obligatoires de base de 12,7 Md€ en 2027, soit une nette amélioration, de 9,1 Md€, par rapport à 2026.

Un des facteurs de cette évolution est le contexte économique anticipé plus favorable en 2027, qui soutient la dynamique des recettes. L'impact des hausses de recettes proposées en PLFSS est en grande partie contrebalancé par une baisse de la TVA affectée à la sécurité sociale. Surtout, le redressement des comptes est obtenu grâce à un effort important en dépense.

Par rapport à la dégradation continue depuis 2023, le PLFSS 2027 marquerait ainsi une étape significative vers le rétablissement de la situation financière de la sécurité sociale. Cette ambition doit être confirmée dans la LFSS pour 2027.

I - Un solde tendanciel en légère dégradation

La construction du PLFSS 2027 repose sur un déficit dit « tendanciel », à politique inchangée. À ce déficit sont ajoutées les mesures nouvelles du PLFSS 2027 pour aboutir à la prévision de déficit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Le solde tendanciel résulte d'une part de l'impact des hypothèses économiques sous-jacentes aux PLF et PLFSS, et d'autre part de celui des mesures décidées antérieurement, qui jouent, à la hausse ou à la baisse, sur le déficit en 2027.

A - Un scénario économique fragile

S'agissant des hypothèses économiques, le Gouvernement anticipe une dissipation progressive des tensions géopolitiques liées à la crise au Moyen Orient. La détente des prix du pétrole et du gaz d'ici la fin de l'année permettrait un redémarrage progressif de l'activité, et une croissance plus dynamique en 2027, à 1,0 %. L'inflation s'inscrirait en reflux l'année

prochaine, à 1,8 %. La masse salariale privée, principal déterminant de l'évolution des cotisations sociales, accélérerait, sa progression passant de 1,6 % en 2026 à 2,4 % en 2027[19].

Dans son avis du 1er octobre 2026 sur le PLF et le PLFSS 2027, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) relève que ces textes sont présentés « *dans un contexte économique particulièrement incertain, marqué par la poursuite du conflit au Moyen-Orient et une remontée générale des taux d'intérêt* ». Il a dans ce contexte qualifié « *d'optimiste* » la prévision de croissance pour 2027, en soulignant que « *les risques à la baisse sont majoritaires* ». La prévision d'inflation est jugée « *consensuelle* ». Par ailleurs, le Haut Conseil a estimé que la prévision de masse salariale était « *plausible, en dépit des incertitudes affectant l'emploi comme les salaires* ».

Selon le HCFP, cette prévision prend insuffisamment en compte le caractère récessif des mesures proposées. Si celles-ci étaient appliquées en totalité, la croissance de l'activité serait vraisemblablement plus faible en 2027, ainsi que celle des recettes publiques, dont celles de la sécurité sociale. La prévision du déficit de la sécurité sociale est donc bâtie sur un scénario économique fragile.

B - Un impact favorable des mesures prises en 2026

L'évolution tendancielle des comptes sociaux est cohérente avec ces hypothèses économiques. Celles-ci jouent en sens opposé en recettes et en dépenses.

En recettes d'abord, les hypothèses économiques du Gouvernement impliquent une évolution des recettes de la sécurité sociale plus dynamique qu'en 2026. En particulier, les cotisations sociales bénéficieraient de l'accélération de la masse salariale privée, qui se combinerait à la dynamique propre des allégements généraux[20]. La prévision intègre aussi l'impact de mesures nouvelles déjà décidées, à hauteur de 5 Md€ environ : hausse du taux de cotisations de la CNRACL (1,8 Md€), effet année pleine du gel du barème des allégements généraux décidé en juin 2026 (2,1 Md€)[21], resserrement des avantages sur les véhicules de société (0,3 Md€)[22], principalement.

A contrario, en dépense, le scénario tendanciel intègre en 2027 l'indexation, prévue par la loi, des retraites et prestations sociales sur l'inflation (1,7 % pour les retraites de base au 1er janvier, 2,3 % pour les autres prestations au 1er avril).

La présentation de la construction de l'ONDAM a été modifiée cette année dans les documents annexés au PLFSS 2027, conformément à une recommandation de la Cour[23] : selon

[19] Cette évolution résulterait de deux mouvements contraires : d'une part, l'emploi salarié poursuivrait son recul (−0,3 %, comme en 2026), tandis que le salaire moyen par tête progresserait nettement (+2,7 % après +2,0 % en 2026), la poussée d'inflation de 2026 étant intégrée dans les négociations annuelles de 2027.

[20] L'évolution des allégements généraux est de sens opposé à celui constaté en 2026 : en moyenne annuelle, le SMIC progresserait de 1 %, rythme bien inférieur à celui du salaire moyen par tête (+3 %) ; cet écartement de l'échelle des salaires entraînerait un recul du montant des allégements généraux.

[21] Les effets du décret n° 2026-509 du 12 juin 2026 qui gèle la valeur du SMIC qui sert de référence pour l'éligibilité et le calcul de la réduction générale dégressive unique de cotisations patronales (RGDU) à son niveau du 1er janvier 2026 se poursuivent en 2027. Pour les ROBSS, l'effet total est de 2,8 Md€, y compris 0,7 de moindre compensation à l'AGIRC-ARRCO et à l'Unédic des allègements généraux portant sur leurs cotisations.

[22] Le contrecoup des régularisations de la réforme de l'assiette des travailleurs indépendants joue par ailleurs positivement en 2027.

[23] Cf. *RALFSS* 2026, chapitre III.

cette nouvelle présentation, l'évolution tendancielle de l'ONDAM combine l'évolution spontanée de la dépense, à politique inchangée et sous l'effet des grandes tendances démographiques et sanitaires, et l'impact des mesures décidées antérieurement au PLFSS. Sont ensuite détaillées l'ensemble des mesures nouvelles et les économies envisagées, qui amènent l'ONDAM à la cible proposée en PLFSS. Ceci améliore la lisibilité des informations transmises au Parlement, avec notamment une meilleure articulation entre les annexes au PLFSS et le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale publié le 6 octobre dernier.

Dans ce nouveau cadre, l'évolution spontanée de l'ONDAM est supposée s'établir à 3,6 % en 2027. Les mesures de dépenses décidées antérieurement représentent 1,8 Md€ en 2027 (dont la prise en charge dans l'ONDAM de la hausse des cotisations CNRACL dans les établissements hospitaliers pour 0,7 Md€[24]). *A contrario*, l'évolution tendancielle de l'ONDAM inclut 2,1 Md€ de mesures d'économies. En particulier, le Gouvernement a pris au cours de l'été dernier par la voie réglementaire une série de mesures de freinage de la dépense, qui ont une portée en 2027 de 1,6 Md€. Grâce à ces mesures décidées antérieurement, l'évolution tendancielle serait donc ramenée à 3,4 %.

Mesures d'économies sur l'ONDAM prises par la voie réglementaire en 2026, qui ont une portée en 2027

Depuis le mois d'août 2026, le Gouvernement a pris une série de mesures portant sur les dépenses d'assurance maladie, par la voie réglementaire. Ces mesures comportent :

- une hausse des tickets modérateurs[25] sur les soins dentaires, les transports sanitaires, les dispositifs médicaux, et les médicaments, pour un rendement total de 1,2 Md€ en 2027 ;
- la fin de la prise en compte des affections de longue durée (ALD) non exonérantes[26] comme motif de prise en charge des transports sanitaires (0,1 Md€)[27] ;
- une hausse des plafonds des participations forfaitaires et franchises, qui passent à 70 € chacun (contre 50 € antérieurement), soit un maximum de 140 € par patient[28]. L'essentiel du rendement de cette mesure apparaîtrait dès fin 2026 (pour 0,3 Md€), et serait repris en base en 2027. Les économies supplémentaires en 2027 sont modestes (+ 50 M€) ;

[24] S'y ajoutent notamment la montée en charge des conventions et avenants pour les professions médicales et paramédicales (0,6 Md€) et des moyens supplémentaires pour les établissements médico-sociaux (0,2 Md€).
[25] Décrets n° 2026-809, 2026-810, 2026-811 et 2026-812 du 21 août 2026.
[26] Une affection longue durée (ALD) non exonérante est une affection qui nécessite une interruption de travail ou des soins continus supérieurs à 6 mois et ouvre certains droits précis concernant les arrêts de travail, sans donner droit à l'exonération du ticket modérateur.
[27] Décret n° 2026-812 du 21 août 2026 relatif à la soutenabilité de notre système de santé et à la prise en charge des transports sanitaires.
[28] Décret n° 2026-858 du 11 septembre 2026 relatif à la participation annuelle maximale des assurés aux frais de santé.

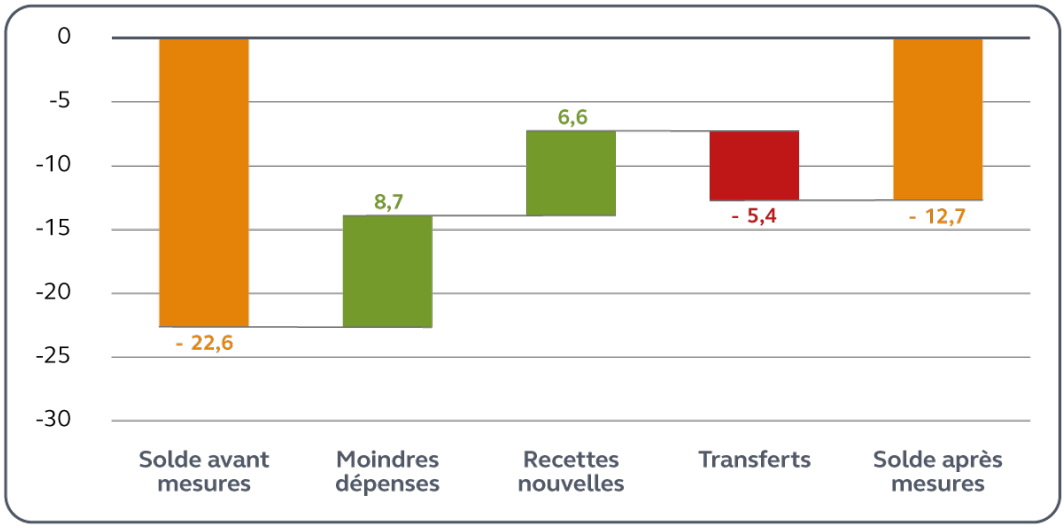
- la réduction à 12 mois de la durée maximale dérogatoire d'indemnisation pour arrêt de travail des assurés qui en bénéficient et dont la participation aux frais de santé n'est pas limitée ou supprimée par une ALD au sens des 3° et 4° de l'article L. 160-14 du code de la sécurité sociale (0,1 Md€)[29] ;
- la baisse à 1,8 SMIC du plafond des revenus pris en compte pour le calcul des indemnités journalières d'accidents du travail et maladies professionnelles[30] (0,2 Md€).

Au total, compte tenu de ces éléments, le déficit tendanciel se dégrade légèrement en 2027, à 22,6 Md€. Malgré le soutien de la conjoncture et des mesures nouvelles de recettes, la progression des recettes sociales (+ 3,2 %) n'est pas suffisante pour contrer la dynamique des dépenses (+ 3,4 %).

II - En PLFSS, un montant élevé de mesures de redressement

Le passage du solde tendanciel au solde proposé en PLFSS repose principalement sur des économies en dépense. L'impact des mesures nouvelles de recettes est contrebalancé par une réduction de la TVA affectée à la sécurité de la sécurité sociale.

Graphique n° 3 : du solde tendanciel à la cible de déficit du PLFSS 2027 (en Md€)



Source : PLFSS pour 2027 et Annexes, calculs Cour des comptes

[29] Décret n° 2026-866 du 16 septembre 2026 relatif à la durée maximale dérogatoire d'indemnisation pour arrêt de travail et à la sanction des abus.
[30] Décret n° 2026-909 du 30 septembre 2026 fixant la limite maximale de la rémunération annuelle servant de base au calcul des indemnités journalières dues au titre d'arrêts de travail résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et relatif à la procédure de fixation de la participation des assurés.

A - En recettes, une réduction des niches sociales

La prévision de recettes sociales intègre 6,6 Md€ de mesures nouvelles proposées en PLFSS.

S'agissant des contributions des employeurs, la mesure la plus importante en montant (3,7 Md€) porte sur l'assiette des rémunérations prises en compte pour le calcul de la réduction générale dégressive unique (RGDU) de cotisations sociales : elle vise à intégrer les compléments de salaires[31] dans le champ des rémunérations prises en compte pour ce calcul. Les entreprises qui distribuent ces compléments de salaire bénéficient en effet d'un double avantage : d'une part, les prélèvements sociaux sur ces éléments de rémunération sont plus favorables que ceux portant sur les salaires ; d'autre part, ces entreprises bénéficient d'un calcul plus favorable des allégements généraux de cotisations sociales, car il se fonde sur le seul salaire versé. La mesure vise à traiter de la même façon l'ensemble des entreprises, s'agissant du calcul des exonérations de sécurité sociale, sans remettre en cause le régime social des compléments de salaire.

Par ailleurs, une réforme de la tarification des cotisations AT-MP pour les entreprises devrait rapporter 0,3 Md€ à la branche. Enfin, la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutique est reconduite à son niveau de 2026.

S'agissant des contributions acquittées par les ménages, le PLFSS propose deux mesures portant sur les niches sociales : un plafonnement des exemptions de cotisations sociales des indemnités de rupture du contrat de travail (0,3 Md€), et un relèvement de 3 points du taux de la CSG sur les indemnités journalières maladie (0,4 Md€).

Enfin, l'instauration de deux contributions, sur les produits transformés sucrés ou contenant des édulcorants, aurait un rendement de 0,3 Md€.

B - Une baisse de la TVA affectée à la sécurité sociale qui atténue fortement l'impact des mesures nouvelles en recettes

Dans les projets de textes financiers, la TVA transférée de l'État vers la sécurité sociale est inscrite en baisse (−5,4 Md€). La fraction de TVA affectée à la sécurité sociale au titre de la compensation du coût des allègements généraux baisse de 5,6 Md€ : ce montant correspond à la rétrocession à l'État du gain issu du gel du barème des allègements généraux décidé en juin 2026, gain au titre des exercices 2026 et 2027. En outre, la sécurité sociale restitue à l'État le rendement (0,7 Md€) d'une mesure prévue en PLF 2026 de fiscalisation des indemnités journalières pour les affections de longue durée, qui lui avait été affecté sous forme de TVA en 2026, la mesure n'ayant finalement pas été adoptée. Par ailleurs, le rendement de la fiscalisation des indemnités journalières prévue par le PLF 2027 est attribué à la sécurité sociale à hauteur de 0,9 Md€ en 2027[32].

Les allégements généraux de cotisations sociales ne relèvent pas du principe de compensation budgétaire intégrale de la part de l'État mais, depuis plus de vingt ans, d'une

[31] Ces compléments de salaire sont l'intéressement, la participation et les abondements de l'employeur sur les plans d'épargne entreprise.

[32] Fiscalisation à 50 % des indemnités journalières versées en cas de maladie au titre des affections de longue durée, et en totalité (au lieu de 50 % aujourd'hui) pour celles attribuées en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles.

affectation de recettes fiscales, en particulier de TVA. En 2025, la Cour relevait[33] que, outre la sous-compensation initiale, les dynamiques respectives des allégements généraux et de la TVA avaient depuis 2019 évolué en défaveur de la sécurité sociale, avec un déséquilibre sur les recettes estimé à 5,5 Md€.

Depuis lors, le bénéfice de la réforme du barème des allégements généraux en 2025 a été attribué à la sécurité sociale (1,6 Md€). En 2027, il est prévu de faire de même avec l'élargissement de leur assiette (3,7 Md€, cf. *supra*), ce qui apporte au total 5,3 Md€ de recettes supplémentaires à la sécurité sociale, contribuant à la réduction du déséquilibre. L'ampleur des mouvements qui affectent les allègements généraux et leur compensation rend nécessaire un suivi précis et transparent de ces dispositifs.

Tableau n° 5 : incidence sur le solde des ROBSS en 2027 des principales mesures nouvelles en recettes prévues par le PLF et le PLFSS 2027

	Incidence en 2027 (en Md€)
Total mesures nouvelles en recettes PLFSS	6,6
Allégements généraux (mesures d'assiette)	3,7
Reconduction de la taxe sur les organismes complémentaires	1,1
Réforme tarification AT-MP	0,3
Indemnités de rupture	0,3
Alignement du taux de CSG sur les IJ maladie sur celui des revenus d'activité	0,4
Taxe produits sucrés ultra-transformés	0,3
Autres (fraude et régularisations, impact des mesures TVA du PLF)	0,5
Transferts entre l'État et la sécurité sociale	-5,4
Au titre de la rétrocession du gain sur les allégements généraux	-5,6
Au titre de l'affectation à la sécurité sociale du gain issu de la fiscalisation des IJ	0,9
Rétrocession à l'État du gain 2026 (fiscalisation des IJ ALD non retenue)	-0,7
Total PLF-PLFSS 2027	**1,2**

Source : PLF-PLFSS pour 2027 et Annexes, calculs Cour des comptes

Par ailleurs, le PLFSS 2027 propose un montant de transferts significatif entre les différentes branches de la sécurité sociale, qui sont globalement neutres sur le solde des régimes obligatoires de base : les branches bénéficiaires sont la maladie et dans une moindre mesure la vieillesse, les branches contributrices la famille et la branche AT-MP, dans lesquelles des économies importantes sont par ailleurs envisagées.

[33] Cour des comptes, *RALFSS 2025*, chapitre III, « Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale », mai 2025.

Des transferts significatifs entre les branches de la sécurité sociale

Le PLFSS 2027 propose quatre opérations notables de transferts de charges ou de ressources entre les branches des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale :

- la prise en charge par la branche famille des indemnités journalières maternité avant la naissance, jusqu'alors supportées par la branche maladie (1,3 Md€)[34] ;
- la prise en charge par la branche famille des majorations de pensions pour enfants de la CNRACL, qu'elle couvre déjà pour le régime général et les régimes agricoles (0,8 Md€) ;
- une augmentation à 2 Md€ en 2027 du transfert de la branche AT-MP vers la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles (contre 1,6 Md€ en 2026) ;
- à l'inverse, une baisse des cotisations maladie de 0,3 Md€ qui compense une hausse équivalente des cotisations AT-MP, visant à assurer l'affectation d'une partie du rendement de la mesure de fiscalisation des indemnités journalières prévue par le PLF 2027.

Le PLFSS prévoit enfin une modification de la clé de répartition de la taxe sur les salaires des branche famille et vieillesse vers l'assurance maladie (1,9 Md€)[35].

Le PLFSS a par ailleurs inscrit une affectation aux départements d'une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) actuellement attribuée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) (0,3 Md€), compensée par une baisse des dépenses de transferts de cette caisse à ces collectivités. La Cour n'y est pas favorable car ce transfert affaiblirait le rôle de la CNSA dans le pilotage de la branche autonomie. Par ailleurs, il brouillerait la lisibilité des affectations de recettes sociales.

C - Des économies significatives en dépenses

Le PLFSS propose près de 9 Md€ d'économies supplémentaires par rapport au scénario tendanciel, dont 3,9 Md€ sur l'ONDAM, 3,0 Md€ via la désindexation partielle des retraites, et 1,6 Md€ sur les dépenses de la branche famille. Une partie d'entre elles rejoignent des mesures recommandées ou identifiées par la Cour[36].

La cible d'ONDAM est fixée à 278,7 Md€ en 2027, en progression de 2,0 % par rapport à 2026, la plus basse depuis 2017. La construction de l'ONDAM intègre 5,1 Md€ d'économies et 1,2 Md€ de dépenses supplémentaires[37], soit 3,9 Md€ d'écart entre la cible et l'ONDAM tendanciel.

Les économies proposées portent sur :

- les produits de santé (2,1 Md€), avec des baisses de prix et des mesures de bon usage, ainsi qu'un renforcement des mécanismes de macro-régulation des dispositifs médicaux ;

[34] Comme recommandé par la Cour dans la recommandation 23 du *RALFSS 2023*, chapitre VI, « Les dépenses de congés de maternité et de paternité : des droits élargis, des progrès de gestion nécessaires ».
[35] Cette mesure vise à répartir entre les branches les effets de la modification des charges et de la compensation par la TVA (affectée à la CNAM) au titre des allègements généraux.
[36] Revue de dépenses de l'ONDAM, avril 2025, *Mission flash sur les retraites*, février 2025.
[37] Dont 0,2 Md€ pour les soins de ville au titre de provisions pour de nouvelles négociations conventionnelles (pharmaciens et transports sanitaires) et 0,6 Md€ pour les établissements de santé finançant les priorités gouvernementales en matière de santé, d'accès aux soins et de ressources humaines.

- les indemnités journalières (1 Md€) : le Gouvernement a demandé aux partenaires sociaux de négocier d'ici à la fin de l'année pour élaborer un ensemble de mesures permettant de dégager ce rendement ; en l'absence de succès de la négociation, le Gouvernement agira par la voie réglementaire, en s'appuyant notamment, le cas échéant, sur les leviers paramétriques à sa disposition (taux de remplacement, plafond d'indemnisation, délai de carence) ;
- des baisses de taux de remboursement et des transferts de charge vers l'assurance maladie complémentaire (0,7 Md€) : restes à charge dans les établissements de santé, déremboursement des cures thermales, déremboursement des prescriptions des médecins en secteur 3 ;
- des efforts d'efficience dans les établissements sanitaires et médico-sociaux (0,9 Md€) plus importants qu'en 2026 ;
- les soins de ville (0,3 Md€) : actes de biologie et montée en charge des protocoles pluriannuels de radiologie ou des transports sanitaires ;
- une réduction des dotations au Fonds d'intervention régional et au soutien à l'investissement (0,2 Md€).

En matière de retraites, le PLFSS propose un gel des pensions de base en 2027 pour les retraités dont les pensions (base et complémentaire) excèdent 1260 euros par mois. Le texte prévoit également que le Gouvernement pourra au cours de l'année 2027 décider par voie réglementaire d'une revalorisation complémentaire pour les retraites non revalorisées au 1er janvier, en définissant deux tranches : la première entre 1 260 € et 2 000 € par mois, et la seconde pour les retraites au-dessus de ce seuil, chaque tranche devant bénéficier d'une revalorisation égale ou supérieure aux tranches qui lui sont supérieures. Cette possibilité de revalorisation en cours d'année n'est pas provisionnée dans la prévision de déficit soumise à l'approbation du Parlement.

Les économies envisagées sur la branche famille portent sur un gel des prestations familiales, de moindres dépenses du Fonds national d'action sociale, et une diminution de l'allocation de rentrée scolaire. Le paramétrage précis de cette dernière mesure doit faire l'objet de concertations à venir. Elle correspond à un peu moins d'un tiers de l'enveloppe totale consacrée à l'allocation de rentrée scolaire, dont les montants relèvent du niveau réglementaire et dont le versement interviendra à l'été 2027. Par ailleurs, le gel des prestations familiales résultera d'une double opération au 1er avril 2027 : l'application de la revalorisation légale, et par ailleurs un ajustement à la baisse de la base de calcul des prestations familiales, par la voie règlementaire.

Tableau n° 6 : principales économies de dépenses proposées dans le PLFSS

	Incidence en 2027 (en Md€)
ONDAM	3,9
Mesures d'économies	5,2
Dont indemnités journalières	1,0
Dont transferts vers l'assurance maladie complémentaire	0,7
Dont produits de santé	2,1
Dont soins de ville	0,3
Dont efficience dans les établissements de santé et médico-sociaux	0,9
Dont dotations aux fonds	0,2
Mesures nouvelles	-1,2
Retraites : gel des pensions supérieures à 1260 euros par mois	3,0
Famille	1,6
Dont gel du niveau des prestations familiales	0,5
Dont diminution de l'allocation de rentrée scolaire	0,6
Dont économies Fonds national d'action sociale	0,5
Autres (*)	0,2
Total PLFSS 2027	**8,7**

Source : PLFSS pour 2027 et Annexes, calculs Cour des comptes
(*) Dont dotation au fonds pour les victimes de l'amiante (FIVA), impact de la réforme du barème de participation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sur les concours de la CNSA.

Au total, le PLFSS propose un montant significatif d'économies de dépenses, portées par l'ensemble des branches. Beaucoup d'entre elles relèvent de textes réglementaires à prendre en 2027, à l'exception du gel des retraites et des montants alloués aux fonds qui relèvent de la LFSS. Cependant, le montant annoncé est incertain, dans la mesure où plusieurs économies ne sont à ce jour pas définies car renvoyées à la négociation (indemnités journalières, allocation de rentrée scolaire), ne sont pas assurées (produits de santé), ou ne sont pas provisionnées dans les comptes (latitude laissée à un dégel différencié des retraites).

La Cour constate que la situation des finances publiques et sociales amène à recourir, faute de mesures structurelles prises antérieurement, à des mesures à rendement rapide. Le PLFSS 2027 s'appuie donc sur des mesures essentiellement paramétriques et modifie la répartition de la charge des dépenses (entre assurance maladie obligatoire et couverture complémentaire ou employeurs) mais ces mesures laissent peu de place à l'amélioration de la qualité de la dépense[38], et leur acceptabilité semble de moins en moins garantie, notamment en ce qui concerne les transferts de charges vers les patients ou l'assurance maladie complémentaire.

[38] Le PLFSS 2027 comporte cependant des pistes structurantes : facturation obligatoire dans le circuit Sesam Vitale, renforcement de la prévention, meilleure adaptation du remboursement aux progrès scientifiques.

En conclusion, la Cour considère que 2027 constitue une étape cruciale pour le redressement des comptes sociaux. Compte tenu de la situation des tensions financières actuelles, cet effort ne peut être différé et le signal doit être envoyé d'une reprise de contrôle de la trajectoire des finances sociales.

Chapitre III

D'ici à la fin 2027, régler la question du financement de la dette sociale

Comme la Cour l'a rappelé dans ses précédents rapports, le financement de la sécurité sociale n'a pas aujourd'hui de solution durable. Le portage par l'ACOSS, année après année, de déficits récurrents fait peser des risques accrus sur le financement des prestations de la sécurité sociale. À mesure que le stock augmente, cette situation accroît à la fois le besoin de refinancement, l'exposition aux conditions de marché et la dépendance à la reconduction annuelle des autorisations législatives d'emprunt.

Une solution de financement durable passe par une reprise par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) de la dette sociale accumulée à l'ACOSS, qui suppose la définition préalable des conditions et des moyens d'un retour à l'équilibre et l'adoption d'une loi organique.

L'effort proposé dans le PLFSS en 2027 serait un pas important vers le redressement des finances sociales. Il ouvrirait la voie à la définition d'une trajectoire crédible à l'horizon de 2030, au moyen d'efforts réalisables. Dans ces conditions, la Cour estime nécessaire, en prévoyant un retour effectif à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, d'organiser le transfert de la dette sociale vers la CADES, d'ici à la fin 2027.

I - Un équilibre de la sécurité sociale atteignable à moyen terme, à condition de confirmer et poursuivre l'effort proposé en 2027

L'annexe au PLFSS pour 2027 présente une prévision de solde, recettes et dépenses à l'horizon 2030 pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, à politique inchangée et en intégrant les mesures déjà décidées[39]. Le déficit se dégraderait de nouveau à compter de 2028, pour atteindre 17 Md€ en 2030. Cette trajectoire s'inscrirait cependant en nette amélioration

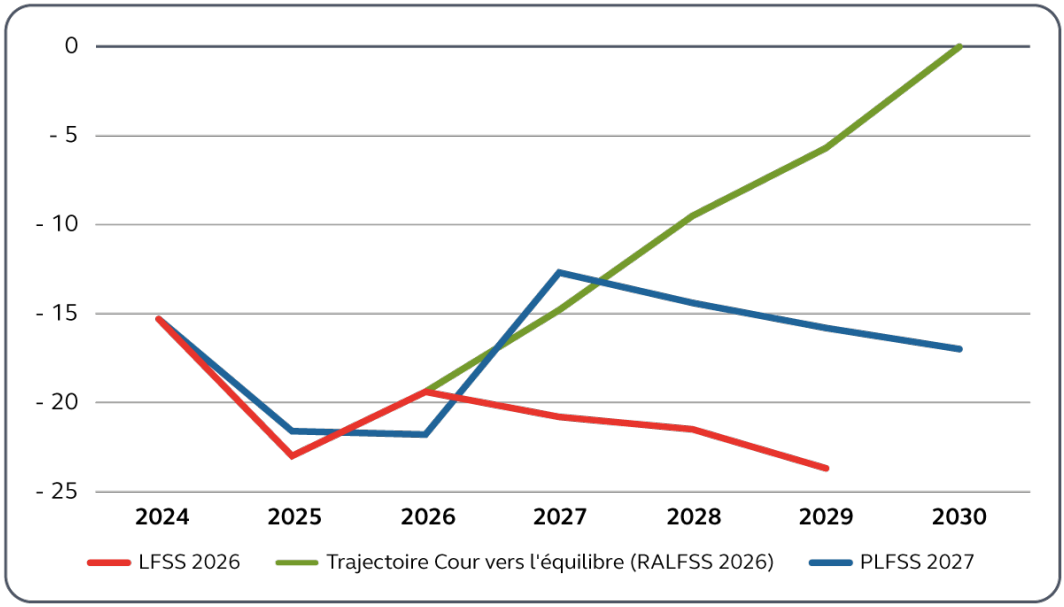
[39] Cette trajectoire intègre de 2028 à 2030 les mesures déjà décidées ou proposées en PLFSS. Pour la branche vieillesse, sont intégrés la hausse des taux de la CNRACL jusqu'en 2028, les effets de la montée en charge de la réforme des retraites, et la réforme du cumul emploi-retraite. Pour la branche famille, la trajectoire inclut 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 une progression de l'ONDAM à 2,9 %, sans toutefois expliciter les mesures d'économies qui permettent d'aboutir à cet objectif, compte tenu de la dynamique des dépenses tendancielles d'assurance maladie.

par rapport à celle envisagée dans la LFSS 2026, même si celle-ci indiquait, dans son annexe, un objectif de retour à l'équilibre en fin de période, non repris dans l'annexe du PLFSS 2027.

Le PLFSS 2027 propose en effet de franchir une marche décisive en vue du retour à l'équilibre, plus importante même que celle envisagée par la Cour en mai 2026 dans le RALFSS[40]. Si l'objectif 2027 était respecté, alors le retour à l'équilibre serait atteignable à moyen terme : par rapport à la trajectoire pluriannuelle du PLFSS, il requerrait un effort de l'ordre de 5 Md€ par an entre 2028 et 2030.

Comme l'a mentionné la Cour dans ses précédents travaux, le retour à l'équilibre de la sécurité sociale dans un délai rapide aurait pour avantage majeur d'ouvrir sans tarder la voie à une solution durable pour son financement.

Graphique n° 4 : trajectoire pluriannuelle du déficit de la sécurité sociale (ROBSS) (en Md€)



Source : LFSS 2026, PLFSS 2027, trajectoire vers l'équilibre proposée par la Cour dans le RALFSS 2026

II - Le financement de la sécurité sociale par l'ACOSS exposé à des risques croissants

Pour l'heure, le déficit des comptes sociaux reste porté par l'ACOSS. Cette dépendance à des financements de court terme implique un renouvellement fréquent des émissions et expose davantage le coût du financement à l'évolution des conditions de marché. Les mesures de gestion prises depuis 2025 et la reprise de dette partielle opérée par la CADES en 2026 offrent certes des moyens de sécurisation temporaires, mais n'apportent pas de solution durable et pérenne au financement de la dette sociale.

[40] La Cour envisageait dans le RALFSS 2026 une trajectoire de retour vers l'équilibre à l'horizon de 2030, incluant 6 Md€ de mesures de redressement supplémentaires par rapport à la trajectoire pluriannuelle de la LFSS 2026.

A - En 2026, une baisse ponctuelle du besoin de trésorerie, mais une dégradation de l'environnement financier de l'ACOSS

La LFSS 2026 avait fixé à 83 Md€ le plafond d'emprunt de l'ACOSS, contre 65 Md€ en 2025, compte tenu de la hausse prévue du déficit du régime général.

Le recours aux financements externes devrait cependant conduire en 2026 à un solde de trésorerie nettement inférieur au plafond voté en LFSS. En effet, deux mesures votées en LFSS ont eu un effet positif sur la trésorerie du régime général. La reprise par la CADES d'une partie des déficits accumulés du régime général a amélioré le solde pour un montant de 15 Md€ (mesure qui n'avait pas été prévue dans le PLFSS initial et donc pas prise en compte dans le plafond d'emprunt de l'ACOSS pour 2026). La mise en place d'un mécanisme d'acompte pour le paiement des remises conventionnelles sur les produits de santé par les laboratoires pharmaceutiques a réduit le besoin de financement en 2026 de 9 Md€. Le solde de trésorerie de l'ACOSS devrait donc avoisiner 65 Md€ fin 2026, montant proche de celui de 2025.

En 2026, une reprise partielle de la dette de l'ACOSS par la CADES

La LFSS pour 2026 a organisé une nouvelle reprise de 15 Md€ de dette sociale par la CADES[41]. Cette reprise porte sur 9,1 Md€ au titre du déficit 2024 de la branche maladie du régime général et 5,9 Md€ au titre des déficits accumulés de la branche vieillesse du régime général entre 2021 et 2024. Cette opération allège le besoin de financement de l'ACOSS, qui porte depuis 2024 les déficits non repris par la CADES.

Elle est rendue possible par les marges d'amortissement dégagées par la CADES depuis 2020, et ne s'accompagne d'aucune affectation supplémentaire de recette à la CADES. Elle ne modifie pas la date prévue de remboursement de sa dette : la CADES demeure en mesure de respecter l'échéance d'amortissement fixée à 2033.

En 2027, selon le PLFSS, la dette restant à amortir à la CADES devrait s'élever à 104,2 Md€.

En 2026, l'ACOSS a également fait usage de la disposition de la LFSS 2025, qui a porté de 12 à 24 mois la maturité maximale autorisée de ses emprunts, dans la limite d'une maturité moyenne pondérée d'un an. Cette faculté permet de réduire le risque de refinancement à très court terme. À ce jour, l'ACOSS a ainsi émis 11 Md€ de titres de maturité supérieure à un an[42]. Depuis deux ans, la maturité moyenne des financements est ainsi passée de 100 à 180 jours, tout en restant largement en-deçà de la limite fixée par le législateur. Il ne s'agit pas seulement d'une évolution quantitative : l'accès au marché de titres d'une maturité de plus d'an an permet à l'ACOSS de diversifier sa base d'investisseurs et de sécuriser ses ressources externes.

Les tensions financières et la remontée des taux souverains affectent peu, à ce stade, les conditions de financement de l'ACOSS. Celle-ci continue en effet de recourir principalement à des financements de court terme, dont le coût est davantage lié aux taux du marché monétaire.

[41] Article 48 de la LFSS pour 2026 et décret du 30 mars 2026 relatifs au transfert à la CADES des déficits du régime général à effectuer en 2026.

[42] Elle a ainsi émis sur une nouvelle classe d'instruments financiers, les *Negociable European Medium Term Notes*, dits « NeuMTN », qui relèvent de la classe des titres à moyen et long terme. Jusqu'à présent, l'ACOSS émettait uniquement sur les marchés de titres à court terme, à moins d'un an, sous la forme de *Negociable European Commercial Paper* (« NeuCP ») et *Euro Commercial Paper* (« ECP »).

Elle est ainsi moins directement exposée à la forte remontée des taux des emprunts d'État à dix ans, mais elle l'est vis-à-vis des hausses des taux directeurs des banques centrales.

L'accroissement du volume de dette porté par l'ACOSS et la hausse des taux se traduisent cependant par une augmentation sensible de sa charge financière. En 2026, son solde financier net, après prise en compte des produits tirés notamment de la rémunération de ses disponibilités et de ses opérations de marché, devrait se dégrader nettement par rapport à 2025 (− 0,9 Md€ en 2026 contre − 0,4 Md€ en 2025), et détériorer ainsi le solde des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

B - En 2027, un élargissement des instruments de financement qui ne résout pas la question de fond du financement de la sécurité sociale

Le PLFSS propose de fixer à 85 Md€ le plafond d'emprunt de l'ACOSS pour 2027 : les opérations exceptionnelles de trésorerie de 2026 permettent ainsi une quasi-stabilisation du plafond par rapport à 2026.

Même si ce montant est calibré avec des marges de précaution[43], le respect de ce plafond est lié à l'atteinte de l'objectif de déficit pour le régime général. En outre, les ressources mobilisées par l'ACOSS doivent permettre de couvrir les besoins de financement d'autres régimes, notamment celui de la CNRACL, dont le plafond d'emprunt est relevé dans le PLFSS à 15,3 Md€ en 2027, contre 13,7 Md€ en 2026. La CNRACL présente en effet un besoin de financement récurrent, malgré des mesures de redressement (hausse du taux de cotisation entre 2025 et 2028, transfert de charges à la branche famille en 2027). Enfin, le transfert à l'État d'une partie des réserves de la Caisse Nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) (2,5 Md€) va augmenter le besoin de financement de l'ACOSS dans les prochains mois[44].

Par ailleurs, le PLFSS 2027 propose d'élargir la gamme des instruments financiers auxquels l'ACOSS peut recourir : il s'agit d'autoriser l'ACOSS à émettre des titres de droit européen, les « *Euro Medium Term Notes* » (EMTN), jusqu'à une maturité de 24 mois, et de lui permettre ainsi l'accès à une base plus large d'investisseurs internationaux. Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la réforme de 2025, visant à sécuriser la couverture du besoin de financement de l'ACOSS.

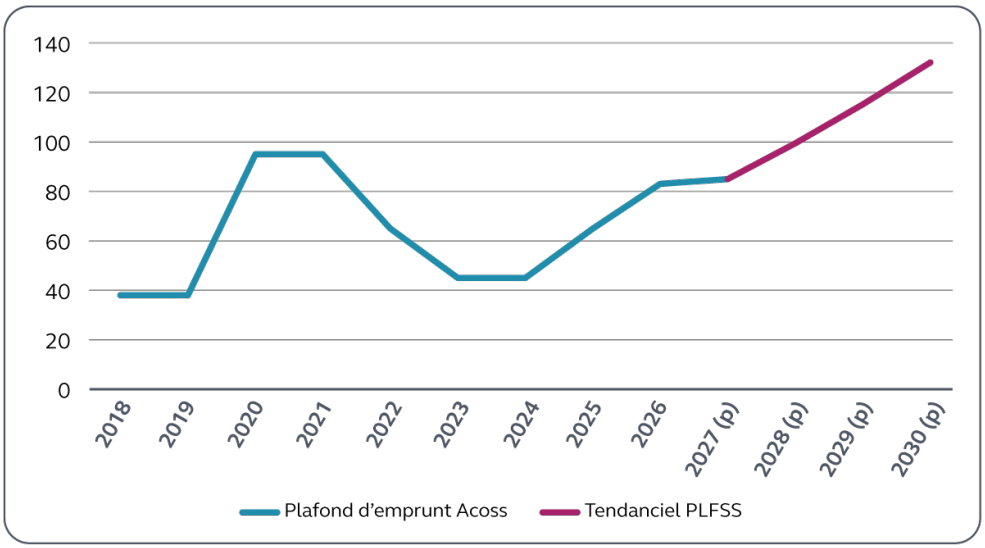
Si ces modifications permettent d'améliorer le cadre de gestion de la trésorerie de l'ACOSS, le facteur principal de tensions reste l'accroissement des volumes empruntés. Comme la Cour l'a déjà montré dans ses travaux antérieurs, le principal risque financier tient au niveau élevé de la dette, financée principalement à court terme, ce qui oblige l'ACOSS à revenir très fréquemment sur les marchés financiers pour lever les ressources nécessaires. La question se pose de la capacité d'absorption par le marché de ce stock de dette, l'ACOSS étant déjà l'un des premiers émetteurs publics sur ce segment. En outre, cette situation pourrait exposer l'ACOSS à un risque de liquidité en cas de tensions sur les marchés monétaires et de fuite des investisseurs.

[43] Cf. Article 18 du PLFSS 2027 et annexe 9 au PLFSS 2027.

[44] Cf. Article 14 du PLFSS 2027 et annexe 9 au PLFSS 2027. Les disponibilités de la CNIEG sont placées à l'ACOSS. Une diminution de ses réserves accroît le besoin de trésorerie de l'ACOSS.

Dans le contexte actuel, après la pause de 2027, de nouvelles augmentations du plafond à fixer en LFSS pour l'ACOSS seront nécessaires. Selon le scénario tendanciel figurant à l'annexe du PLFSS, ce plafond s'élèverait jusqu'à 130 Md€ à l'horizon de 2030.

Graphique n° 5 : projections pour le plafond d'emprunt de l'ACOSS (en Md€)



Source : LFSS et PLFSS 2027, calculs Cour des comptes

III - D'ici à la fin 2027, organiser un transfert de dette sociale vers la CADES, adossé à une trajectoire de retour à l'équilibre

La reprise partielle de dette sociale par la CADES en 2026 et l'élargissement de la palette des instruments financiers autorisés apportent un répit mais pas une solution durable au financement de la sécurité sociale.

Le transfert de la dette de l'ACOSS vers la CADES doit être mise en œuvre sans délai, compte tenu des montants considérables de dette sociale qui continuent de s'accumuler à l'ACOSS, et des risques qui y sont associés. La mise en œuvre de cette reprise de dette par la CADES, pour un montant de l'ordre de 100 Md€ - ordre de grandeur comparable à l'opération de 2020 -, passe par l'adoption d'une disposition organique, prolongeant la durée d'amortissement de la CADES au-delà de 2033, en maintenant les ressources qui lui sont actuellement affectées.

Le préalable à ce transfert est la présentation d'une trajectoire crédible et documentée de retour à l'équilibre des comptes sociaux. Ainsi que l'a souligné la Cour, cette trajectoire doit s'appuyer sur des économies structurelles, en particulier dans le domaine de l'assurance maladie[45], pour infléchir durablement la dynamique des dépenses. Elle doit également viser la soutenabilité des régimes de retraite de base et prévoir d'affecter les excédents dégagés par la branche famille à l'amélioration de la situation financière de la sécurité sociale. Il serait souhaitable que cette opération soit conduite d'ici à la fin 2027, une fois la trajectoire de retour à l'équilibre définie et documentée.

[45] Cf. Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) - Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, Note de synthèse, 2025.

Conclusion

Les années récentes ont été marquées par une dérive préoccupante des comptes sociaux : en 2026, le déficit aura ainsi plus que doublé par rapport à 2023 pour atteindre possiblement 21,8 Md€ en 2026. Cette situation résulte en partie de conditions économiques défavorables, notamment le choc inflationniste consécutif à la guerre en Ukraine, et en 2026 la crise au Moyen-Orient. Les mesures de redressement dernièrement adoptées pour y répondre n'ont pas suffi à endiguer la dégradation des comptes sociaux provoquée par ces crises.

En 2025 et 2026, les mesures de rétablissement ont majoritairement porté sur le volet des recettes, plus marginalement sur les dépenses. La sous-exécution de l'ONDAM en 2025 et 2026 atteste certes d'une reprise en main de sa trajectoire, mais le rythme d'évolution des dépenses de l'assurance maladie est resté élevé au regard de ses ressources. Compte tenu de la situation des comptes sociaux et dans un contexte économique et financier tendu, il est nécessaire de poursuivre et d'intensifier les efforts, notamment sur les dépenses.

L'année 2027 est une année cruciale pour les comptes sociaux. Le portage année après année par l'ACOSS de déficits toujours plus importants est risqué. La marche qui sera franchie en 2027 dans le redressement du déficit et la fixation d'un horizon crédible pour parvenir à l'équilibre seront déterminantes pour mettre en œuvre rapidement une solution de financement pérenne pour la sécurité 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