

ÉTAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

LA SÉCURITÉ SOCIALE FRAGILISÉE

Le HCFiPS produit à intervalles réguliers une note présentant l'état des lieux du financement de la protection sociale après le vote des lois financières. La précédente édition, intitulée « *Un redressement temporaire sans perspective de retour à l'équilibre à moyen terme* » publiée en janvier 2024, revenait sur l'absence, dans les lois financières, de trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux à la sortie de la crise sanitaire. Le HCFiPS rappelait le caractère transitoire de l'amélioration des comptes en 2023, notamment pour les branches maladie et vieillesse. La situation de la dette y était jugée préoccupante, avec une hypothèse d'extinction de la Cades en 2033 qui apparaissait de moins en moins crédible.

Avec la dégradation des comptes en 2023 et surtout en 2024 du fait de recettes nettement moins dynamiques que prévu initialement, le constat fait il y a un an est d'autant plus actuel, et son caractère de gravité et d'urgence s'est renforcé.

L'exercice mené cette année est particulier en l'absence de loi de financement votée au 1^{er} janvier, du fait de la censure du gouvernement lors de la discussion du texte issu de la commission mixte paritaire. Le projet de loi initial de financement qui avait été présenté à l'automne 2024 prenait acte d'une dégradation nette pour l'année 2024 : il proposait un montant conséquent d'économies et de mesures nouvelles en recettes mais ne permettait qu'un redressement partiel, le déficit global des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse étant prévu entre 15 Md€ et 16 Md€ (selon qu'il s'agisse de la version après discussion au Sénat ou de la version initiale). On rappelle que la trajectoire présentée en Commission des comptes de la sécurité sociale en octobre 2024, c'est-à-dire avant prise en compte de toute mesure nouvelle, supposait un déficit de plus de 28 Md€ en 2025.

Même si un accord était trouvé pour aboutir à un vote de la loi de financement, il apparaît très probable que les mesures proposées initialement ne soient retenues qu'en partie et pour une application en cours d'année. Le solde pour l'année 2025 devrait se situer entre les deux extrémités de la fourchette ci-dessus. L'inertie décisionnelle conduirait à une fragilisation sans précédent de la sécurité sociale française, l'absence de LFSS signifiant l'absence de réaction et de pilotage face à ce constat.

Dans ces conditions, une reprise de dettes à relativement brève échéance apparaît inévitable compte tenu des montants que l'Acoss est capable de financer à court terme. Si cette reprise de dette s'opère en allongeant la durée de vie de la Cades, cela nécessitera le vote d'une loi de niveau organique. Dans le cas contraire, cela signifie une augmentation de la CRDS ou de la CSG pour que l'horizon de fin de la Cades reste inchangé.

Quoi qu'il en soit, cette reprise de dette devra s'accompagner d'une trajectoire de moyen terme crédible de rééquilibrage des comptes, faute de quoi elle ne fera que repousser temporairement le problème, avec à la fois une politique des ressources de la sécurité sociale mais également une politique des dépenses s'accompagnant de stratégies de moyen terme, notamment pour la branche maladie, la plus déficitaire, et pour laquelle il faut reconstruire des objectifs crédibles répondant aux besoins de la population, mais disposant de moyens de régulation crédibles.

Avertissement : les données financières présentées ici sont essentiellement issues des prévisions associées aux projets de lois financières pour 2025 discutées à l'automne 2024 et des projections du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024 ; compte tenu de l'absence de vote de la LFSS à ce stade, et du fait que les comptes de l'exercice 2024 ne soient pas encore clos, ces données sont sujettes à de fortes incertitudes. Pour plus de détails sur les différents éléments présentés dans cette note, le lecteur peut se référer aux annexes au PLFSS, au rapport économique, social et financier et au plan budgétaire et structurel à moyen terme annexés au PLF, ainsi qu'aux fiches très détaillées des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

1 Une dégradation du déficit public des comptes sociaux en 2024 non anticipée

1.1 - LE DÉFICIT PUBLIC S'AGGRAVE FORTEMENT EN 2024 (6,1 %), LA FORTE RÉVISION À LA BAISSÉ PROVENANT DE RECETTES PLUS FAIBLES QUE PRÉVU

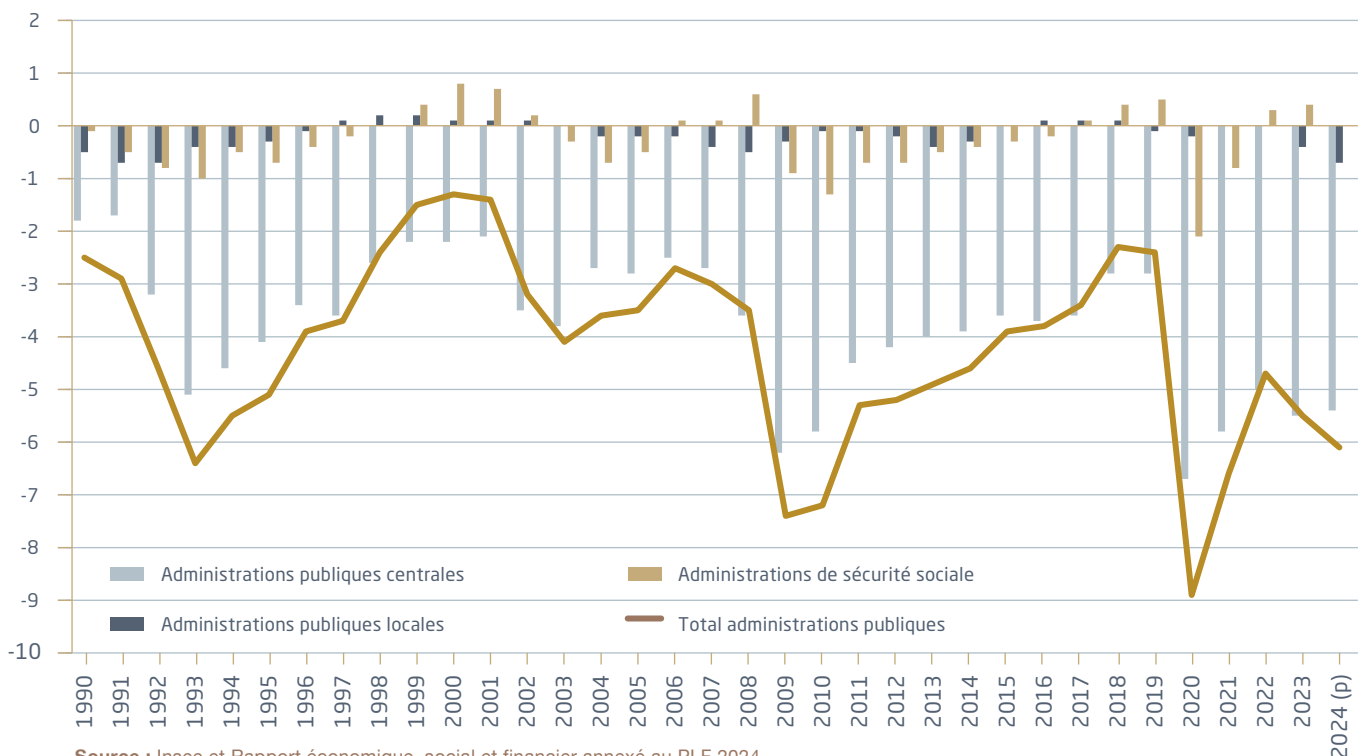
[Après le redressement rapide de l'économie et des comptes publics consécutif à la levée des restrictions administratives en 2022, l'inflation est repartie en forte hausse, d'abord du fait des tensions sur l'appareil productif et les tensions d'approvisionnement puis de la hausse des prix de l'énergie en lien avec la guerre en Ukraine. Avec la poursuite des mesures prises pour atténuer l'impact de l'inflation pour les ménages et les entreprises et des prélèvements obligatoires en hausse spontanée modérée (+2,6%), le solde public a diminué à -5,5% du PIB en 2023, après -4,7% en 2022. Malgré la sortie progressive des mesures de

soutien, la forte revalorisation des pensions ainsi que la poursuite de la faible évolution des recettes ont continué de peser sur le déficit qui atteindrait 6,1% du PIB en 2024. En sortie de cette crise sanitaire, en dépit du fort rebond économique, les finances publiques restent ainsi dans une situation très dégradée, alors que le solde s'établissait à -2,4% en 2019.

Les moindres recettes constatées en 2023 et 2024 portent avant tout sur l'impôt sur les sociétés et sur la TVA. Les cotisations et contributions assises sur les revenus du secteur privé et des revenus des travailleurs indépendants ont également été plus faibles qu'anticipé.

Le déficit des administrations publiques en 2023 est concentré dans les administrations centrales (et notamment l'État) : le besoin de financement des administrations centrales (APUC) se redégrade par rapport à 2022 (-5,5% après -4,7%) et s'améliorerait légèrement en 2024 (-5,2%). Le solde des administrations publiques locales (APUL), à l'équilibre en 2021 et 2022, est passé à -0,4% du PIB en 2023 et continuerait de se creuser en 2024 (0,7%) Le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) qui était redevenu excédentaire en 2022 (+0,3% du

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)



Source : Insee et Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2024



PIB), a atteint 0,4% du PIB en 2023, mais reviendrait à 0% en 2024. Il est à noter qu'en comptabilité nationale, les ASSO incluent notamment le FRR et la Cades, celle-ci ressortant structurellement en excédent puisqu'en dépenses, seules sont comptabilisées les charges d'intérêt, mais non les remboursements en capital, les produits restent eux intégralement comptabilisés.

Lorsque l'on analyse la trajectoire globale des finances publiques prévue dans le programme budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) annexé au PLF 2025, la dette publique totale rapportée au PIB ne commencerait à diminuer qu'à compter de 2028, atteignant 116,5 points de PIB en 2027 (contre 112,9 attendus en 2024). Il est à noter que cette projection supposait la mise en œuvre des lois financières dans leur intégralité dès le début de 2025. Sous ces mêmes hypothèses, la dette des ASSO devait commencer à se résorber progressivement d'ici 2025 à 8,7 % (après 9,3 % en 2023).

1.2 - EN 2024, L'AGGRAVATION DU DÉFICIT (OU LA RÉDUCTION DE LEUR EXCÉDENT) CONCERNERAIT LA QUASI-TOTALITÉ DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Le solde des organismes de protection sociale se détériorerait en 2024, que ce soit les branches des régimes obligatoires de base (à l'exception de la branche autonomie qui bénéficie à compter de 2024 d'un transfert de recettes provenant de la Cades, neutre au global sur les administrations de sécurité sociale), de l'assurance chômage ou des régimes de retraite complémentaire. La diminution du solde provient de dépenses plus dynamiques que les recettes, du fait notamment des conséquences de l'inflation sur les revalorisations des prestations¹.

Après la crise sanitaire, l'activité économique est repartie fortement à la hausse en 2021 (+6,9 %) puis a continué de progresser de 2,6 % en 2022. L'impact de la poussée inflationniste, initiée fin 2021 et amplifiée par l'invasion de l'Ukraine s'est fait ressentir plus fortement en 2023 où la croissance a atteint

+0,9 %. Malgré le reflux de l'inflation, la croissance n'atteindrait que 1,1 % en 2024 d'après les dernières prévisions de l'Insee, confirmant la prévision retenue dans le PLFSS pour 2025.

La trajectoire d'évolution de la masse salariale du secteur privé a suivi également des évolutions heurtées : après un rebond de 9 % en 2021, la masse salariale soumise à cotisations a continué de progresser fortement en 2022 (+8,7 %), puis de +5,7 % en 2023. La prévision inscrite dans le PLFSS pour l'année 2025 s'établit à 2,9 % en 2024.

En 2022 et 2023, la hausse des salaires moyens a été portée en partie par les revalorisations automatiques du Smic en lien avec l'inflation. Le Smic ayant augmenté relativement plus vite que le salaire moyen sur cette période, la distribution des salaires s'est donc resserrée vers les salaires les plus faibles et les allègements généraux ont en conséquence fortement progressé² : la réduction dégressive générale a augmenté de 18,6 % en 2022, puis de 10,4 % en 2023. Cela a joué négativement sur l'évolution des cotisations des régimes de base, (-1 point en 2022 et -0,6 point en 2023)³. En l'absence de hausse automatique du Smic en 2024, le salaire moyen évolue plus vite que le Smic ; les allègements ralentiraient donc fortement en conséquence en 2024 (+0,4 %), jouant désormais positivement sur l'évolution des cotisations (+0,3 point).

Les cotisations du secteur public, bien qu'en ralentissement, restent dynamiques en 2024 (+3,4 % après + 4,4 %), du fait des mesures de revalorisations salariales dans la fonction publique. Les cotisations des travailleurs indépendants rebondissent en revanche (+2,8 % après -5,7 %), l'année 2023 ayant été marquée par la mise en œuvre de mesures pour le pouvoir d'achat des travailleurs indépendants.

La TVA décélerait encore (+2,0 % après +4,3 %), sensiblement en deçà des niveaux prévus initialement, l'évolution de la taxe s'inscrivant en dessous du PIB en valeur. Une partie de cette faible évolution provient de ce que la croissance en 2024 repose en partie sur les exportations, qui ne donnent pas lieu à

1. Les prévisions font état d'une progression des cotisations sociales de 4,0% en 2024, alors que les prestations auraient progressé de 6,1%. Ces évolutions étaient respectivement de 4,6% et 3,8% en 2023. Voir PSMT annexé au PLF 2025.

2. Lorsque le Smic augmente, cela augmente le niveau des exonérations au niveau du Smic, mais également le niveau des exonérations pour un salaire donné si celui-ci est inférieur à 1,6 Smic et si ce salaire ne change pas ou progresse moins vite que le Smic

3. Les cotisations de l'Agirc Arrco et l'Unedic n'ont pas été affectées par ces hausses des allègements, en dépit de la hausse moins forte des recettes affectées en compensation : du fait des mécanismes de compensation, le régime général porte seul le manque à gagner correspondant

TVA. Ce facteur n'explique cependant pas tout : la progression de la TVA demeure inférieure à celle des emplois taxables⁴.

Au total, les recettes seraient nettement moins élevées que prévu en LFSS pour 2024, expliquant 7,2 Md€ de révision à la baisse des soldes dont 4,5 Md€ au seul titre des recettes fiscales, principalement la TVA. Le solde final prévisionnel serait plus dégradé que prévu de 7,9 Md€ en tout, les dépenses étant par ailleurs plus fortes qu'attendu, notamment du fait d'un dépassement de l'ONDAM de 1,3 Md€.

Il est à noter toutefois que les publications récentes sur la masse salariale font état d'une situation un peu plus favorable que prévu. Au vu de la publication de la masse salariale relative au 3^e trimestre 2024, il est possible que l'évolution en moyenne annuelle pour 2024 soit légèrement plus forte que prévu. En revanche, les discussions au Sénat autour du PLFSS avaient fait état d'un dépassement supplémentaire de l'ONDAM de 0,8 Md€.

Les aléas pourraient se compenser et le déficit des régimes de base et du FSV en 2024 pourrait être de l'ordre de 18,5 Md€. Quoi qu'il en soit, le constat d'une re dégradation nette des comptes sociaux demeurera pour 2024, avec notamment un solde de l'assurance maladie concentrant la majeure partie du déficit global.

2

L'inertie décisionnelle conduirait à une fragilisation sans précédent de la sécurité sociale française

Le constat d'une re dégradation des comptes sociaux à un niveau de déficit préoccupant en 2024 a précédé l'absence de vote de la loi de financement et de d'application au 1^{er} janvier 2025, événement jamais advenu depuis la création des lois de financement et qui vient accroître les risques pesant sur la sécurité sociale.

En l'absence de mesures, le solde s'aggraverait encore fortement, conduisant à des niveaux de déficits encore jamais atteints, hors périodes de crises.

2.1 - ABSENCE DE LFSS = ABSENCE DE RÉACTION ET DE PILOTAGE FACE À CE CONSTAT

La censure du Gouvernement lors de l'examen à l'Assemblée Nationale du texte issu de la Commission Mixte Paritaire a entraîné le rejet de ce texte. En conséquence, les discussions ont été suspendues et aucune mesure législative n'a pu être appliquée au 1^{er} janvier, événement inédit depuis la création des LFSS. Les mesures de recettes supplémentaires ou d'économies n'ont pu être mises en œuvre. En revanche, certaines mesures réglementaires sont automatiquement entrées en vigueur, comme la revalorisation des pensions.

Le processus législatif reprendra fin janvier en repartant de la dernière version du texte non rejeté, c'est-à-dire celui après vote du Sénat en première lecture. Ce choix conduit à ne pas reprendre tout le processus de saisines et à limiter les possibilités d'amendements sur le texte. Le texte inclura une révision des hypothèses macroéconomiques.

En tout état de cause, compte tenu de la revalorisation effective des pensions au 1^{er} janvier de 2,2 %, la mesure de sous-indexation des retraites ne sera plus incluse dans le texte qui sera soumis de nouveau au Parlement ; il paraît peu concevable de revenir sur cette mesure en cours d'année. Cela entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une dégradation du solde de l'ordre de 3 Md€.

Compte tenu du contexte actuel, il est probable qu'en cas de vote d'une LFSS, seule une partie des mesures envisagées initialement s'appliquerait et non sur la totalité de l'année. En cas de nouvel échec, le solde serait proche de celui présenté dans le cadre du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) en octobre 2024 qui est un compte « tendanciel » avant application des mesures.

⁴. La faiblesse de l'évolution de la TVA, encore prévisionnelle, ne s'explique pas complètement encore à ce stade, pouvant résulter d'effets de structure liés à la consommation plus forte de produits à taux réduits, ou des modifications de comportements de mobilisation des crédits de TVA par les entreprises.



Niveaux des recettes, recettes et soldes des régimes obligatoires de sécurité sociale (tendanciel et en PLFSS version après discussion au Sénat)

En Md€	2024			2025			
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde	Solde tendanciel
Branche Maladie	238,6	253,6	-15,1	246,7	260,0	-13,2	-18,7
Branche Vieillesse	287,4	293,7	-6,3	296,3	300,7	-4,4	-11,1
Branche Famille	58,3	57,9	0,4	59,7	59,7	0,0	-0,1
Branche AT-MP	16,7	16,0	0,7	17,1	17,0	0,2	0,5
Branche Autonomie	40,9	40,0	0,9	44,5	42,7	1,8	0,2
Total yc TSV	624,8	643,4	-18,5	646,5	661,5	-15,0	-28,4

Source : PLFSS 2025 issu de la 1^{re} lecture au Sénat

2.2 - UNE DÉRIVE QUI CONTINUERAIT

Le solde présenté en CCSS pour l'année 2025 s'établit à -28,4 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et le FSV. Il s'agit du niveau de solde le plus élevé constaté hors périodes de crises.

En proportion des recettes, ce déficit reste inférieur à celui observé en 2010 et 2011 mais la situation actuelle est très éloignée de la forte récession consécutive à la crise financière.

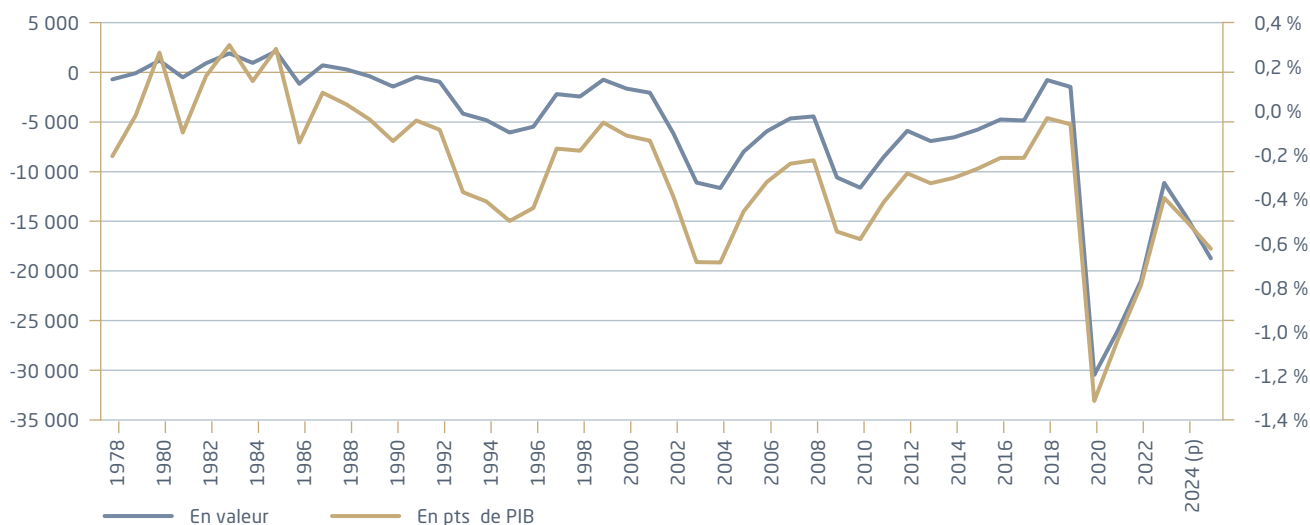
L'aggravation du déficit est particulièrement notable pour la branche maladie et pour la branche vieillesse. Pour cette dernière, de tels déficits avaient déjà été observés par le passé mais pour la branche maladie,

les niveaux sont inédits. En rapportant le déficit au PIB, il avait été observé de tels déficits mais uniquement lors de la crise financière et en 2003 et 2004.

Il est à noter qu'une part importante du déficit de la branche maladie a pour origine l'absence de financement, ou de contreparties en termes d'économies, des mesures de revalorisations issues du Ségur qui représentent 13 Md€ s'agissant des montants financés par l'assurance maladie d'après le rapport de la CCSS d'octobre 2024⁵.

Concernant l'évolution des recettes et des dépenses sous-jacentes à ces projections, les recettes ralentiraient, avant mesures nouvelles (+2,3 % après +4,2 %), en lien avec la décélération des principales assiettes

Déficit de la branche maladie (RG avant 2010)



Source : CCSS d'octobre 2024

5. Fiche 2.2 sur « L'ONDAM en 2023. 2024 et 2025 ». Il est à noter que les dépenses tendancielles de l'ONDAM pour 2025 intègrent les mesures déjà décidées antérieurement via les conventions, notamment la convention médicale et la convention avec les transporteurs sanitaires, l'ensemble à hauteur de 1,6 Md€.

: la masse salariale du secteur privé évoluerait de +2,8 % (après +3,2% en 2024) et le PIB en valeur de +2,9 % (après +3,5 % en 2024). De même, les cotisations assises sur les revenus du secteur public progresseraient moins vite (+1,4 % après +3,4 %).

Les dépenses ralentiraient également mais leur rythme de progression, +3,8 %, serait sensiblement supérieur à celui des recettes. Le ralentissement découle notamment de celui des prestations retraite, les revalorisations prévues pour 2025 étant moindres que celles intervenues en 2024 compte tenu de la baisse de l'inflation⁶. Par ailleurs, les effets de la réforme des retraites provenant de la LFRSS pour 2023 contribuent également au ralentissement des prestations retraites, avec des économies estimées à 0,7 Md€. Les prévisions de dépenses maladie supposent par ailleurs un léger ralentissement en 2025, en l'absence de mesures de dépenses nouvelles ou d'économies supplémentaires. Les prestations en faveur de la famille suivraient la décélération en lien avec les revalorisations plus faibles mais les prestations pour la garde d'enfant seraient un peu plus dynamiques avec la montée en charges de la mesure prise antérieurement dans la LFSS pour 2023⁷.

Sous ces différentes hypothèses, le déficit de l'assurance maladie serait de l'ordre de 19Md€ et celui de la branche vieillesse (y compris FSV) de plus de 10 Md€ (près de la moitié provenant du déficit de la CNRACL).

■ 2.3 - LES MESURES ENVISAGÉES DANS LA LFSS AVAIENT UN RÉEL IMPACT MAIS SANS REVENIR À UNE TRAJECTOIRE PÉRENNE DE DIMINUTION DES DÉFICITS

Au-delà des mesures déjà prévues dans le tendancier, le PLFSS intégrait un quantum d'économies et de recettes nouvelles particulièrement important, une partie d'entre elles venant néanmoins compenser un surcroît de dépenses nouvelles non incluses dans les soldes tendanciers⁸, sans effet net sur le déficit.

Le montant total d'économies proposé était de 4,9 Md€ sur l'ONDAM, avec notamment des mesures de hausse du ticket modérateur, de modification des règles des indemnités journalières, de baisses de prix de produits

de santé, ..., avec un effet net sur le solde de 2,6 Md€ compte tenu des mesures supplémentaires précitées.

Le PLFSS comportait également une mesure de sous-indexation de revalorisation des retraites, chiffrée initialement à 3,1 Md€, qui consistait à décaler au 1^{er} juillet la revalorisation des pensions, bénéficiant à la fois du décalage de 6 mois et de la poursuite attendue de la baisse de l'inflation.

Concernant les recettes nouvelles, parmi les mesures principales figuraient la modification des allègements généraux. La mesure initiale consistait dans un premier temps à réduire le taux maximal au niveau du Smic de 2 points et de diminuer le seuil de sortie des bandeaux maladie et famille à respectivement 3,2 et 2,2 Smic (contre 3,5 Smic et 2,5 Smic actuellement), générant environ 5 Md€ d'allègements de cotisations en moins. La mesure était atténuée par une réduction de 1 Md€ de l'affectation de TVA afin de tenir compte de la baisse d'impôt sur les sociétés induite par la mesure pesant sur l'État. Il était prévu dans un 2^e temps en 2026 de fusionner la réduction générale dégressive avec les bandeaux, avec un rendement identique global.

L'autre mesure de rendement important était la hausse de taux de la CNRACL de 4 points, représentant 2,3 Md€ de recette pour le régime. Il était prévu que cette hausse soit reconduite encore 2 années supplémentaires.

D'autres mesures étaient incluses, portant notamment sur des exonérations ciblées, avec à la clé des économies pour le budget de l'État, à l'exception d'une mesure revenant sur l'exonération de CSG pour les apprentis (0,3 Md€).

La discussion au Sénat avait modifié certaines mesures en proposant de modifier la réforme des allègements généraux : le taux maximal de la réduction générale resterait inchangé mais les seuils de sortie des bandeaux seraient encore rabaissés (à 3,1 et 2,1 Smic), le gain en termes de cotisation étant rabaissé de 1 Md€. La hausse de taux de 12 points de la CNRACL serait étalée sur 4 ans et non plus 3 ans, amenant 0,6 Md€ de recettes en moins en 2025. Le renforcement des taxes comportementales devrait conduire à 0,6 Md€ de recettes supplémentaires, et la contribution accrue sur les attributions gratuites d'actions 0,5 Md€. Il était prévu par ailleurs la création d'une journée supplémentaire de solida-

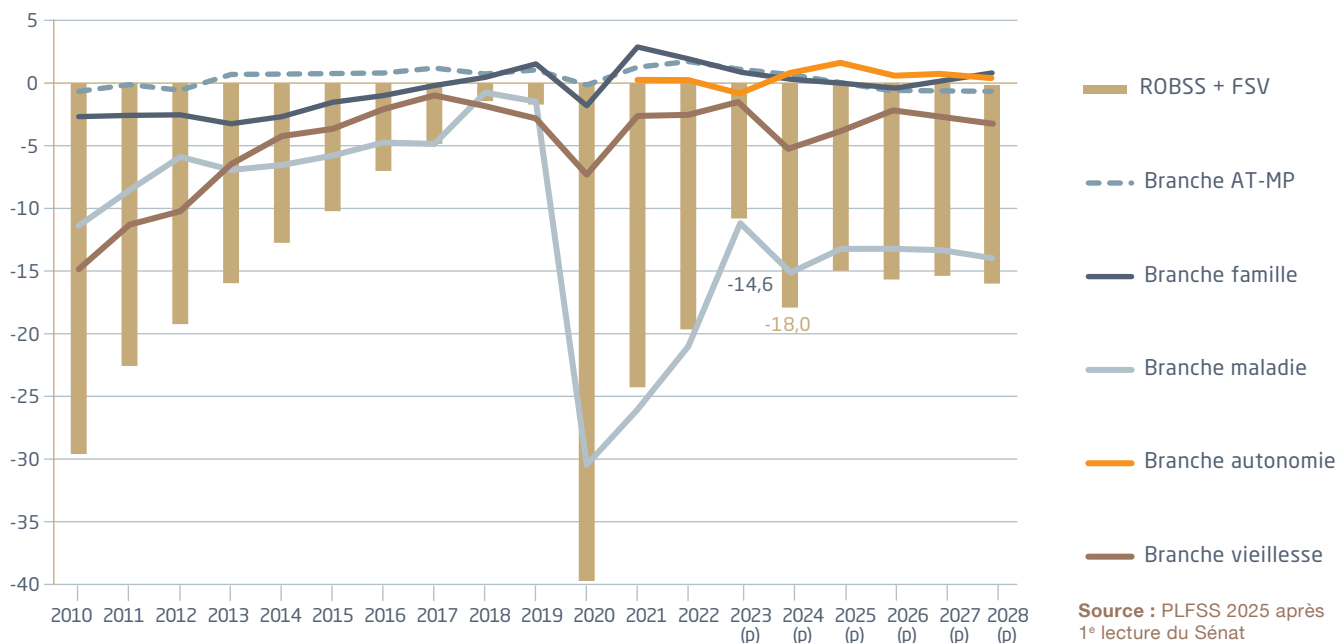
6. Il est à noter que la revalorisation s'appliquant in fine au 1^{er} janvier est de 2,2 % contre 2,3 % retenu en hypothèse dans le rapport de la CCSS.

7. Cette mesure visait à lisser le reste à charge des ménages recourant au complément mode de garde.

8. Notamment pour financer les dépenses supplémentaires des établissements de santé et médico-sociaux liées à la hausse du taux de la CNRACL à hauteur de 1,3 Md€ et des dépenses supplémentaires entrant dans l'ONDAM pour 1 Md€.



Évolution des soldes des régimes de base et du FSV depuis 2010 (Md€)



rité assortie d'une hausse de 0,3 point de la contribution de solidarité autonomie, ce qui représentait 2,5 Md€ de cotisations en plus. Il est à noter que la CMP avait finalement abandonné cette proposition.

L'ensemble des mesures aurait conduit au total à réduire le déficit de 1 Md€ supplémentaire, amenant à un solde de -15 Md€ en 2025.

L'ensemble de ces mesures, malgré leur ampleur, n'aurait pas permis, à elles seules, de ramener durablement les comptes des régimes obligatoires de base dans une trajectoire de retour à l'équilibre. Même sous ces hypothèses volontaristes, le déficit stagnerait à un niveau très bas, plus particulièrement pour ce qui concerne l'assurance maladie.

La **branche maladie** verrait son déficit légèrement diminuer entre 2024 et 2025, d'environ 15 Md€ à -13 Md€, puis ce solde resterait stable à horizon 2028, de l'ordre de -14 Md€. L'évolution de l'ONDAM s'établirait à +2,9 % entre 2026 et 2028.

La trajectoire du solde de la **branche vieillesse** à horizon 2028 intègre les effets des mesures de la LFRSS pour 2023 :

- relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits de 62 ans à 64 ans ;

- accélération du rythme de montée en charge de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension à taux plein ;
- mesures d'accompagnement de la réforme en matière de départs anticipés ;
- revalorisations des petites pensions, actuelles et futures ;
- renforcement de certains droits familiaux.

Elle intègre aussi les effets des hausses des taux des cotisations dans le secteur privé, compensées par une baisse à due concurrence des cotisations AT-MP, ainsi que les hausses de taux de la CNRACL, de 3 points par an entre 2025 et 2028. La trajectoire incluait également la mesure de sous-indexation qui, après discussion au Sénat, consistait à revaloriser de +0,8 % au 1^{er} janvier 2025 avec un rattrapage au 1^{er} juillet concernant les petites pensions, mesure dont le rendement était ramené à 2,7 Md€ mais qui est abandonnée *de facto*.

Le déficit des régimes vieillesse de base y compris FSV s'élèverait alors à un peu moins de 4 Md€ en 2025 et resterait contenu, par l'effet des réformes et des mesures de recettes supplémentaires d'ici 2018, à environ 3 Md€⁹.

9. Il n'est pas possible de distinguer le seul régime général (CNAV) et la CNRACL dans ces prévisions, compte tenu des modifications organiques intervenues en 2022. Il est à noter que le compte de la CNAV connaîtra un changement de périmètre en 2025 : il devra retracer à compter de 2025 les charges d'équilibrage des régimes spéciaux de retraite nouvellement fermés (SNCF, RATP, Mines et ex-SEITA), avec en compensation une affectation d'une recette fiscale de 5,2 Md€.

Le rapport de la CCSS d'octobre présentait le solde de la CNRACL avant la hausse de taux prévue, solde s'élevant alors à -4,8 Md€. La hausse de taux de 4 points devrait constituer un apport de recettes de 2,3 Md€ (ou 1,7 Md€ si la hausse est ramenée à 3 points). Une hausse de 12 points, qu'elle soit étalée sur 3 ou 4 ans, représenterait donc 7 Md€, à comparer à un déficit tendanciel de 11 Md€ à horizon 2030¹⁰. Il est à noter que la CNRACL ne dispose pas de mécanisme d'équilibrage extérieur, ne disposant que des cotisations comme seules ressources.

■ DES ALÉAS PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS EN 2025

L'aléa principal cette année est bien entendu celui entourant la mise en œuvre ou pas d'une loi de financement, et la date d'application éventuelle des mesures.

Le décalage de mesures d'économies importantes est de nature habituellement à soutenir la croissance mais l'incertitude politique entourant ces mesures peut inversement peser sur les anticipations des acteurs économiques, et neutraliser ces effets¹¹.

La prévision de croissance pour 2025 inscrite dans la dernière LFSS s'élevait initialement à +1,1 %. Dans le cadre de la reprise des discussions en 2^e lecture, la croissance serait revue à +0,9 %. Au vu des dernières prévisions des différents instituts non gouvernementaux se situant vers des perspectives de croissance entre 0,8 % et 0,9 % en 2025, cette prévision de croissance apparaît plutôt optimiste et devra être confirmée au fur et à mesure des constats qui seront faits durant l'année 2025. Les prévisions des différents instituts non gouvernementaux se situent dans une fourchette comprise allant de 0,8 % (OFCE, octobre 2024,) à 1,2 % (OCDE, septembre 2024), en passant par 1,0 % (Unedic reprenant le Consensus forecast de septembre 2024) ou 0,9% (Banque de France, décembre 2024).

La note de conjoncture de l'Insee portant jusqu'en juin 2025 prévoit que l'acquis de croissance¹² serait de 0,5 % à mi année, prévision qui supposerait des évolutions de la croissance cohérente pour être cohérente avec la prévision retenue dans les lois financières.

Ces aléas sur la croissance risquent de se retrouver en tant qu'aléas sur la masse salariale, aléas renforcés par le fait que la productivité a subi un creux

prononcé ces dernières années par rapport à ses tendances antérieures, et que le rattrapage d'une partie de ces pertes de productivité pourrait conduire à des évolutions de l'emploi encore inférieures à ce qui est prévu.

Aux risques sur les recettes peuvent venir s'ajouter les risques portant sur les prestations. La dynamique plus forte que prévu observée sur les soins de ville risque de se renouveler en 2025 conduisant à des dépassements supplémentaires.

Ce risque de dépassement de l'ONDAM peut conduire au fait que l'ONDAM perde son statut d'objectif « prescriptif » et devienne simplement une référence.

Enfin, la revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2025 est *in fine* légèrement plus faible que ce qui avait été supposé en CCSS (+2,2 % contre 2,3 %), soit 0,3 Md€ de moins de prestations.

■ 2.4 - UNE REPRISE DE DETTE INÉVITABLE

■ UN MAINTIEN DES TAUX LONGS À UN HAUT NIVEAU MALGRÉ LA MODÉRATION DE L'INFLATION

Les prévisions n'intègrent pas de schéma à une situation de retour rapide à l'équilibre des régimes de base, ou plus largement de l'ensemble des administrations publiques, alors que les taux longs servant de référence aux emprunts d'État ne sont pas vraiment redescendus malgré la redescende de l'inflation.

Les taux OAT à 10 ans, qui étaient encore négatifs en 2021, sont remontés rapidement en parallèle de la hausse des prix. Ils avaient atteint 3,5 % en octobre 2023 et s'étaient repliés à 2,7 % début janvier 2024, mais sont remontés depuis et se maintiennent aux alentours de 3 %. Les anticipations sur les taux longs incluent une prévision de ralentissement de l'activité économique et donc une inflation plus faible mais aussi une prime de risque accrue en France.

Le taux €STR, servant de référence aux emprunts courts notamment, pour l'Acoss, et qui remplace le taux Eonia, est passé de -0,6 % mi 2022 à + 3,9 %

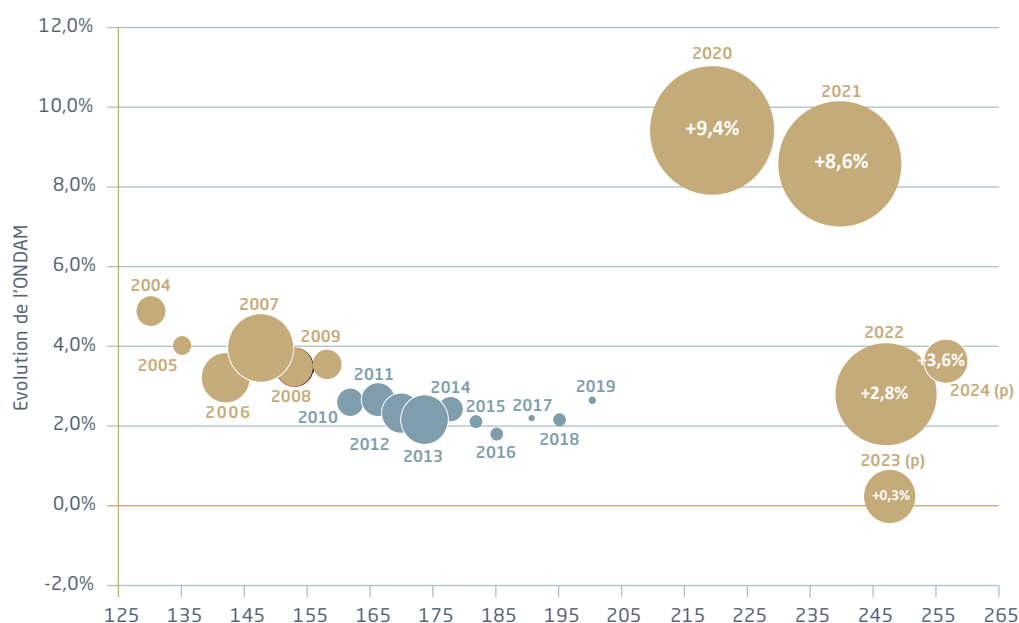
10. Rapport IGAS-IGF-IGA sur la situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales – Bilan et perspectives, mai 2024.

11. Voir les travaux récents de l'OFCE à ce sujet « Après la censure : impact économique et budgétaire de la Loi spéciale pour 2025 » https://www.ofce.sciences-po.fr/prev/prev2409/es/loi_speciale/loi_speciale.html et « Effet de l'incertitude politique sur les perspectives de croissance » https://www.ofce.sciences-po.fr/blog2024/fr/2024/20241203_RS/

12. Évolution en moyenne annuelle si le niveau restait identique au dernier niveau connu ou projeté, c'est-à-dire en supposant une évolution nulle sur les trimestres manquants.



Évolutions dans le champ de l'ONDAM depuis 2004



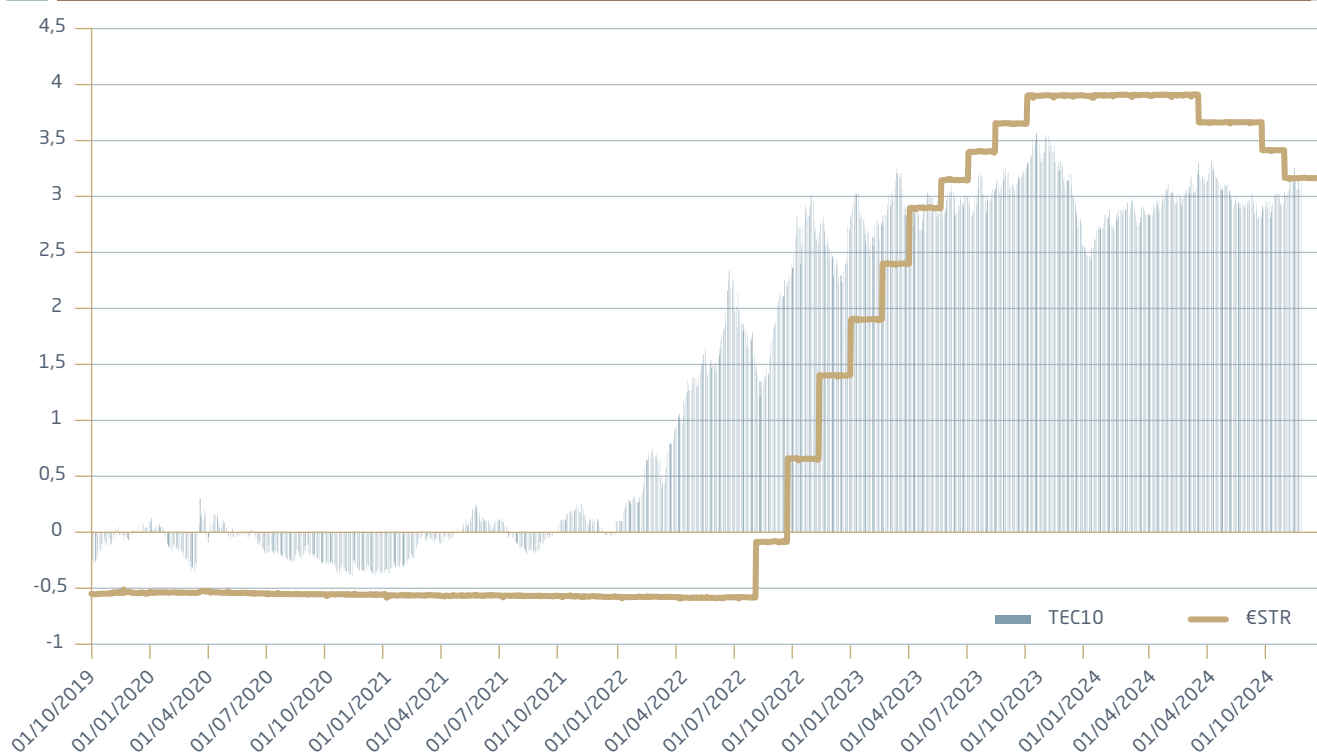
Note de lecture : Note de lecture : en abscisses figure le niveau de dépenses constaté en milliards d'euros et en ordonnées le taux d'évolution associé ; la taille de la bulle représente l'ampleur du dépassement (en rouge) ou de la sous-exécution (en vert) en proportion de l'ONDAM initial. Ainsi, en 2023, les dépenses totales dans le champ de l'ONDAM atteignent 247,6 Md€, soit une évolution à périmètre constant de 0,3%.

Source : DSS/SDEPF/6B

début 2024, mais est redescendu en deçà de 3% fin 2024 en lien avec la baisse de l'inflation. Le niveau des taux courts dépend plus directement des décisions de la BCE.

Les charges d'intérêt représenteraient pour l'ensemble des administrations publiques 3,0 % du PIB en 2028 selon les hypothèses du Programme budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) annexé au PLF.

Évolution des taux à 10 ans et au jour le jour



Source : Banque de France

En 2025, les hypothèses sous-jacentes au PLFSS de charges financières portées par l'Acoss représenteraient de l'ordre de 0,5 Md€.

Pour la Cades, les charges d'intérêts ont été de 1,3 Md€ en 2022 et de 2,8 Md€ en 2023. Elles seraient de 3,3 Md€ en 2024 et devraient décroître dans l'hypothèse d'une absence de reprise de dette à partir de 2025.

Les charges financières de l'Unedic sont prévues en diminution en lien avec le désendettement du régime.

■ UNE RECONSTITUTION RAPIDE DE LA DETTE

La loi du 7 août 2020 avait étendu la durée de vie de la Cades jusqu'en 2033, contre 2024 précédemment. Les reprises de dette prévues dans la loi ne portaient que sur les déficits prévisionnels allant jusqu'en 2023. La reprise des déficits 2020 à 2023 s'effectuait dans la limite de 92 Md€. Le solde cumulé des branches maladie et vieillesse s'établit déjà sur cette période à 98 Md€ et celui du FSV à un peu plus de 1 Md€. Il reste donc environ 7 Md€ de dettes non reprises au 1^{er} janvier 2024.

La situation globale du régime général serait moins dégradée compte tenu des excédents de la branche des branches famille et AT-MP, la branche autonomie ayant une situation financière légèrement déficitaire à fin 2023.

Les déficits prévisionnels des régimes obligatoires de base entre 2024 et 2028 ne sont couverts par aucune reprise de dette à ce stade. En prenant en compte l'ensemble des régimes obligatoires de base maladie et vieillesse (y compris FSV), les prévisions établies dans le cadre du PLFSS 2025 prévoient un déficit cumulé à horizon 2028 d'environ 85 Md€ (et de 80 Md€ en incluant les excédents cumulés des autres branches).

Le déficit en 2028 de ces branches s'élèverait à 16 Md€ tandis que les recettes de la Cades seraient un peu plus élevées, témoignant d'une capacité très réduite d'une réduction de l'endettement global (Cades et régimes de base).

Pour rappel, la loi du 7 août 2020 avait décalé la date de fin de la Cades tout en réduisant un peu ses recettes au profit de la CNSA (transfert de 0,15 point de CSG en 2024) et en diminuant le versement du FRR de 0,7 Md€ à compter de 2025.

Hors reprise nouvelle de dette, la date d'extinction de la Cades reste inchangée, au plus tard en 2033.

Ces 85 Md€ de dette, auxquels il faudrait rajouter les 7 Md€ non repris début 2024, représenteraient, à structure de recettes inchangées, un peu plus de 5 ans de recettes de la Cades. Une reprise de dettes sur la base de ces déficits prévisionnels reporterait au plus tard à 2038 la fin de la Cades. Tout allongement de la durée de vie de la Cades ne peut cependant s'opérer que par la modification de la loi organique. Par ailleurs, en cas d'attribution de nouvelles recettes à la Cades, il ne peut s'agir de recettes prélevées sur d'autres attributaires, seule une hausse de CSG ou de CRDS peut être opérée.

Si une nouvelle reprise de dette se faisait dans les prochains mois, il est probable qu'elle s'effectuerait cependant dans un contexte de taux d'emprunt a priori plus élevés que les précédentes reprises. Par ailleurs, sans préjuger des mesures qui pourraient être prises postérieurement à l'horizon de la prévision de la LFSS, il paraît peu probable que le déficit des régimes de base se soit résorbé dès 2028. Le cadre pluriannuel de la LFSS suppose en effet une stabilité du déficit des régimes de base et du FSV en fin de période.

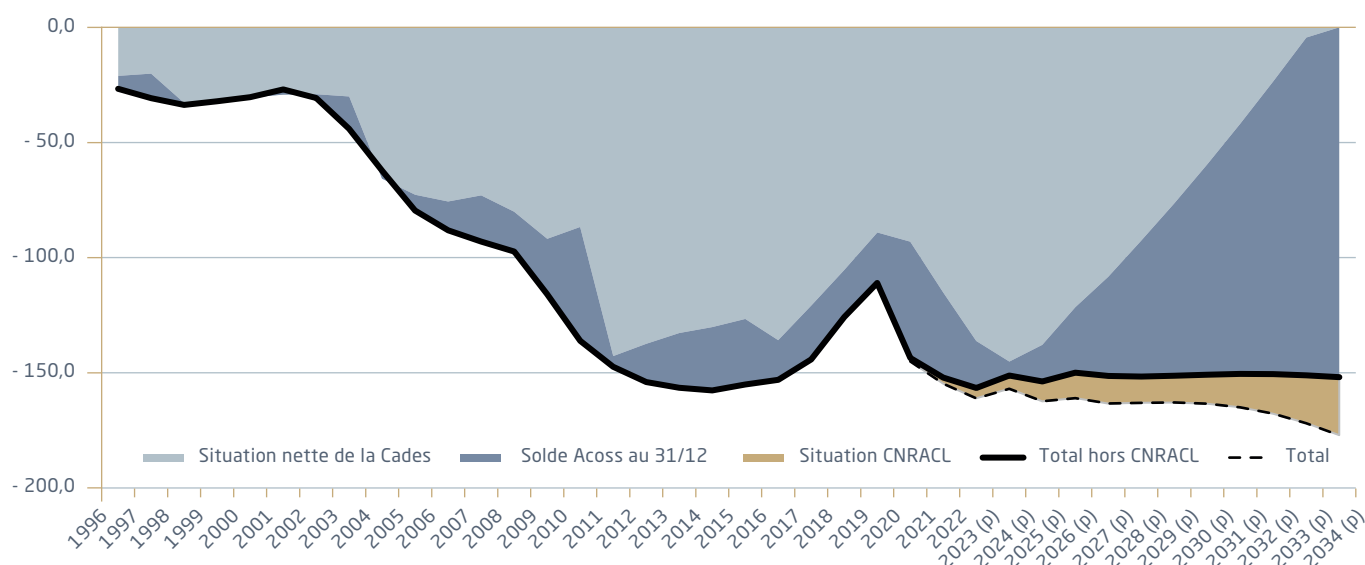
À l'exemple des travaux menés l'année dernière, une rapide simulation sur la base d'hypothèses conventionnelles montre que l'endettement des régimes de base, y compris CNRACL, devrait augmenter sensiblement. Même en reprenant les hypothèses favorables retenues dans le PLFSS issu des discussions en 1^e lecture au Sénat, le total de l'endettement augmenterait en montants nominaux et pourrait atteindre 180 Md€ à horizon 2033.

La dette sociale s'accroîtrait en termes nominaux, mais en la rapportant au PIB, son poids diminuerait un peu sur la période, passant de 5,6 % du PIB en 2024 à 4,7 % en 2033.

Tout écart aux hypothèses du PLFSS sur l'année 2025, sans rattrapage ultérieur, conduirait à accroître mécaniquement la dette sur chacune des années suivantes par un effet base (un écart de 5Md€ en 2025 serait répercuté à hauteur de 5 Md€ en 2025 mais de 10Md€ en 2026, 15 Md€ en 2027, ...).

En l'état actuel, le niveau de dette que l'Acoss serait amenée à porter en 2026 notamment en l'absence de mesures de redressement en 2025 (plus de 80 Md€ en 2026 en incluant la CNRACL) apparaît difficilement tenable.

Évolution de la situation nette de la Cades et du solde de l'Acoss au 31 décembre (Md€)



Source : PLFSS 2025, calculs HCFiPS

CONCLUSION

La perspective d'extinction de la Cades à horizon 2033 apparaît de moins en moins crédible et une reprise de dette est nécessaire

Le désendettement progressif des régimes obligatoires de base et de la Cades pris dans leur ensemble nécessite des mesures s'inscrivant dans une stratégie de moyen terme, mais **le vote d'une LFSS en 2025** est un préambule indispensable. Cependant, la dette actuelle par l'Acoss ne pourra pas être contenue suffisamment pour éviter une reprise de dette à plus ou moins court terme.

Cette reprise de dette devra s'accompagner d'une trajectoire de moyen terme crédible de rééquilibrage des comptes.

Le HCFiPS souhaite réaffirmer la nécessité d'une **approche « finances sécurité sociale »**, fondée sur l'unicité de la sécurité sociale, une vision anticipatrice et moyen terme, une forte lisibilité de l'affectation des ressources en raison de la nature de la dépense dans le cadre de cette unicité.

Le pilotage des comptes sociaux doit comprendre une **politique des ressources** affirmée et lisible qui soit :

- 1 favorable à la croissance
- 2 garantissant une évolution des ressources en lien avec la croissance
- 3 nécessitant à ce titre une observation des règles régissant les allègements
- 4 en revenant à l'application stricte de loi Veil de 1994 hors allègements généraux¹³.

La politique relative aux dépenses doit articuler des logiques de court terme pour redresser les comptes compatibles avec des stratégies de moyen terme visant à préserver les objectifs inhérents à la protection sociale. Les évolutions des branches retraite, maladie et autonomie étant spontanément dynamiques, les droits nouveaux doivent être gagés par des mesures d'économies ou par des recettes supplémentaires sous peine de dégrader les comptes. Les dépenses exceptionnelles liées à la crise étant passées, le retour à une stratégie permettant de repenser les conditions d'un ONDAM maîtrisé et respecté apparaît nécessaire.

13. Le principe de compensation à la sécurité sociale a été codifié dans l'article L131-7 du Code de la sécurité sociale :

« I. Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. Cette compensation s'effectue sans préjudice des compensations appliquées à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

La règle définie au premier alinéa s'applique également :

1° À toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes susmentionnés, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement et instituée à compter de la publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ;
2° À toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée à compter de la publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée.

À compter de la date de publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée, tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes mentionnés au 1° donne lieu à compensation intégrale entre les-dits régimes ou organismes et le budget de l'État. »

Le II de l'article L.131-7 énumère ensuite les exonérations n'entrant pas dans ce cadre (dont notamment les allègements généraux, bandeaux maladie et famille, les exonérations sur les heures supplémentaires, ...)

ANNEXE : La situation financière de l'assurance chômage et des régimes complémentaires vieillesse reste excédentaire

L'assurance chômage et les régimes d'assurance retraite complémentaires devraient continuer de dégager des excédents financiers importants à l'horizon 2028¹⁴.

Pour l'**assurance chômage**, le solde était redevenu excédentaire dès 2022 pour la première fois depuis 2008, le régime ayant sur cette période intermédiaire enregistré chaque année des déficits significatifs, à l'origine d'un endettement très important renforcé par la pandémie qui a pesé sur les recettes. La pandémie avait aggravé cette situation, avec un effet « ciseaux » particulièrement marqué en 2020 : la contraction de l'activité a tari les recettes du régime (-8,7 %) d'un côté, tandis que la prise en charge d'un tiers du coût de l'activité partielle a fortement pesé sur les dépenses (+29,3 %), conduisant à l'enregistrement d'un déficit de 17,4 Md€ en 2020 et 9,3 Md€ en 2021. L'endettement a ainsi atteint 63,6 Md€ fin 2021.

La très nette amélioration opérée en 2022 (excédent de 4,3 Md€) résulte du rebond de l'économie et de la bonne tenue de l'emploi, mais aussi de la fin du recours à l'activité partielle (0,2 Md€ de dépenses en 2022 et 2023, contre 11,4 Md€ de dépenses cumulées entre mars 2020 et décembre 2021) et de la mise en œuvre de la réforme des règles d'indemnisations (allongement de 4 à 6 mois des conditions d'affiliation pour ouvrir un droit, modification des règles de calcul du salaire journalier de référence et de la durée prenant en compte les périodes non travaillées et dégressivité des allocations au 7^e mois d'indemnisation pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perçu des salaires mensuels excédant 4 800 € bruts, l'ensemble de ces mesures ayant un impact estimé à 2,2 Md€ en année pleine¹⁵). L'excédent s'est réduit à 1,5 Md€ en 2023, notamment du fait du prélèvement par l'État de 2 Md€ opéré sur la fraction de TVA venant compenser les allègements de cotisations.

En 2024, avec la hausse de ce prélèvement à hauteur de 2,6 Md€ en 2024 et la moins bonne tenue de la conjoncture, l'excédent ne serait que de 0,3 Md€. Avec la poursuite de la montée en charge des réformes, et l'amélioration progressive de la conjoncture, le solde augmenterait (1,8 Md€ en 2025 puis 3,5 Md€ en 2026), malgré la hausse du prélèvement sur la TVA. En 2027, le solde ressortirait en très net excédent dans l'hypothèse où le prélèvement ne serait pas maintenu (9,4 Md€).

Les comptes des **régimes complémentaires de retraite**, qui reflètent essentiellement la situation financière de l'Agirc-Arrco, avaient connu un épisode transitoire de retour en déficit en 2020, le passage à une situation de nouveau excédentaire se matérialisant dès 2021.

Le régime Agirc-Arrco, qui avait renoué avec des excédents en 2019 après une décennie de déficits, a enregistré un excédent de 5,2 Md€ en 2022, puis de 6,1 Md€ en 2023, avec notamment résultat financier de 1,8 Md€ contre -0,4 Md€ l'année précédente. Le résultat technique s'était en revanche amoindri de 1,4 Md€ en raison d'un effet plafond important qui a pesé sur les recettes. À fin 2023, le régime disposait de réserves évaluées à 78,5 Md€.

Avec les effets retardés de l'inflation sur les revalorisations poussant à la hausse les prestations, le solde technique s'infléchirait sensiblement en 2024, passant de 4,3 Md€ à 0,6 Md€, tandis qu'inversement, le solde financier progresserait encore, atteignant 4,5 Md€. En 2025, les prestations ralentiraient nettement, de même que les cotisations, mais ces dernières progresseraient moins vite que les dépenses. Le solde technique se réduirait et serait à l'équilibre. Le solde de 3,8 Md€ proviendrait exclusivement du résultat financier.

14. Une nouvelle annexe au PLFSS (annexe 8) retrace, depuis le PLFSS pour 2023, la situation financière de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours, et l'exercice à venir

15. Unedic (2021), Situation financière de l'assurance chômage, 22 octobre,

https://www.unedic.org/sites/default/files/2022-08/Note_pr%C3%A9vision_22_octobre_2021_VF.pdf

16. Les prestations servies par le régime complémentaire des salariés du secteur privé pèsent pour 86% des dépenses de prestations totales servies par l'ensemble des régimes complémentaires. Le solde global de ces régimes peut toutefois refléter la situation financière d'autres régimes excédentaires, notamment les régimes des professions libérales (1,5 Md€ d'excédent en 2023), l'IRCANTEC (1,3 Md€) et le régime complémentaire des travailleurs indépendants (0,9 Md€).