

N° 729

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2025

PROJET DE LOI

REJETÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2024,

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

(Envoyé à la commission des affaires sociales.)

L'Assemblée nationale a rejeté le projet de loi dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^e législature) : 1456, 1491, 1523 et T.A. 139.

Article liminaire

① Les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale s'établissent comme suit pour l'année 2024, au sens de la comptabilité nationale :

②

(En points de produit intérieur brut)

Recettes.....	26,6 %
Dépenses	26,6 %
Solde.....	0,0 %

Article 1^{er}

- ① Au titre de l'exercice 2024, sont approuvés :
- ② 1° Le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

③

(En milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie.....	239,2	253,0	-13,8
Accidents du travail et maladies professionnelles.....	16,9	16,3	0,7
Vieillesse.....	288,2	293,8	-5,6
Famille.....	58,9	57,8	1,1
Autonomie.....	41,2	39,9	1,3
Toutes branches (hors transferts entre branches).....	626,4	642,8	-16,4
Toutes branches y compris Fonds de solidarité vieillesse (hors transferts entre branches ou fonds).....	627,8	643,1	-15,3

;

- ④ 2° Le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

⑤

(En milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse	21,64	20,53	1,1

Article 2

- ① Au titre de l'exercice 2024, sont approuvés :
- ② 1° Les dépenses constatées relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'élevant à 256,4 milliards d'euros ;
- ③ 2° Les recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites, lesquelles sont nulles ;
- ④ 3° Le montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, s'élevant à 16 milliards d'euros.

Article 3

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi présentant un tableau, établi au 31 décembre 2024, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, tels qu'ils sont constatés dans les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2024 figurant à l'article 1^{er}.

ANNEXE
RAPPORT RETRAÇANT LA SITUATION PATRIMONIALE, AU
31 DÉCEMBRE 2024, DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE ET DES
ORGANISMES CONCOURANT À LEUR FINANCEMENT, À
L'AMORTISSEMENT DE LEUR DETTE OU À LA MISE EN RÉSERVE DE
RECETTES À LEUR PROFIT ET DÉCRIVANT LES MESURES PRÉVUES
POUR L'AFFECTATION DES EXCÉDENTS ET LA COUVERTURE DES
DÉFICITS CONSTATÉS POUR L'EXERCICE 2024

①

I. – Situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2024 :

②

(En milliards d'euros)

Actif	2024 (net)	2023 (net)	Passif	2024	2023
Immobilisations	7,4	7,3	Fonds propres	-93,4	-92,2
Immobilisations non financières	5,6	5,4	Dotations	22,0	24,6
			Régime général	8,9	10,0
Prêts, dépôts de garantie	1,1	1,2	Autres régimes	10,0	9,4
			Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).....	0,2	0,2
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale.....	0,7	0,7	Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	2,9	5,0
			Réserves	21,8	22,5
			Régime général	3,8	3,7
			Autres régimes	3,4	5,2
			FRR	14,7	13,6
			Report à nouveau	-140,8	-149,4
			Régime général	11,6	12,3
			Autres régimes	1,7	1,1
			Fonds de solidarité vieillesse (FSV).....	0,0	0,8
			CADES.....	-154,1	-163,6
			Résultat de l'exercice	1,9	8,5
			Régime général	-14,4	-10,7
			Autres régimes	-2,0	-1,3
			FSV	1,1	1,1

			CADES.....	16,0	18,3
			FRR.....	1,2	1,0
			Écart d'estimation (réévaluation des actifs du FRR en valeur de marché)	1,7	1,6
			Provisions pour risques et charges	18,2	17,2
Actif financier	76,0	60,6	Passif financier	197,0	174,0
Valeurs mobilières et titres de placement	59,4	38,2	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, europapiers commerciaux)	186,5	164,7
Régime général	21,3	0,0	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	39,3	13,8
Autres régimes	18,2	17,8	CADES.....	147,2	150,9
CADES	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	6,8	5,6
FRR.....	19,9	20,4	Régime général (ordres de paiement en attente).....	5,9	4,6
Encours bancaire	16,3	20,3	Autres régimes	0,1	0,1
Régime général	5,7	12,7	CADES.....	0,8	0,8
Autres régimes	4,0	4,5			
FSV	0,0	0,0	Dépôts reçus	0,0	0,2
CADES	6,1	2,5	ACOSS.....	0,0	0,2
FRR.....	0,5	0,5			

Créances nettes au titre des instruments financiers	0,3	2,2	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,2	0,0
CADES	0,3	1,9	ACOSS.....	0,2	0,0
FRR.....	0,0	0,3	Autres.....	3,4	3,5
			Autres régimes	1,8	3,0
			CADES.....	1,6	0,5
Actif circulant	115,1	109,3	Passif circulant	76,8	78,1
Créances de prestations	10,3	9,2	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires de prestations	39,1	42,4
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	9,2	9,6	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants.....	5,0	4,9
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	67,8	64,6			
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale	18,5	17,7	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques et organismes de sécurité sociale	20,7	19,9
Produits à recevoir de l'État.....	0,7	0,7			
Autres actifs	8,6	7,4	Autres passifs	12,1	10,9
Total de l'actif	198,5	177,2	Total du passif	198,5	177,2

- ③ Sur le champ des régimes de base, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui est celui qui est commenté dans la présente annexe, sans inclusion donc des régimes complémentaires, le passif net (ou « dette ») de la sécurité sociale, mesuré par ses fonds propres négatifs, et qui recouvre pour l'essentiel le cumul des déficits passés restant à financer, s'élève à 93,4 milliards d'euros au 31 décembre 2024.
- ④ Alors qu'il atteignait un niveau très élevé lors des années qui ont suivi la crise financière de 2008, le passif net a été en recul constant entre 2014 et 2019. Tout au long de cette période, la réduction des déficits des régimes de base et du FSV, ainsi que les résultats excédentaires de la CADES et du FRR, ont conduit à dégager un résultat consolidé positif sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale ici décrit. Cependant, dans le contexte de crise sanitaire et économique, les fonds propres des organismes mentionnés au paragraphe précédent se sont fortement dégradés à partir de 2020 : le passif net s'est accru de 25,3 milliards d'euros entre 2019 et 2020, de 6,8 milliards d'euros entre 2020 et 2021 et à nouveau de 5,7 milliards d'euros entre 2021 et 2022. Il atteignait ainsi un total de 99,2 milliards d'euros au 31 décembre 2022.
- ⑤ Si la réduction entre 2022 et 2023 des déficits des régimes de base et du FSV a ramené le passif net de la sécurité sociale à 92,2 milliards d'euros fin 2023, sa situation nette s'est à nouveau dégradée en 2024, à hauteur de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2023.
- ⑥ Le résultat d'ensemble de la sécurité sociale sur le périmètre appréhendé ici demeure positif en 2024 (+1,9 milliard d'euros, après +8,5 milliards d'euros en 2023, cf. tableau ci-dessous). En effet, le résultat positif de la CADES (+16,0 milliards d'euros en 2024), qui traduit sa capacité annuelle d'amortissement des déficits passés, et celui du FRR (+1,2 milliard d'euros) ont fait plus que couvrir les déficits des régimes au titre de l'exercice 2024 (-15,3 milliards d'euros en incluant le résultat du FSV). Cependant, retraité de l'incidence du versement de 2,1 milliards d'euros du FRR à la CADES que cette dernière enregistre en produit dans ses comptes alors qu'il s'agit d'une opération de bilan pour le FRR, le résultat d'ensemble de la sécurité sociale ne permet pas de compenser les autres mouvements qui affectent ses fonds propres, dont les versements de l'assurance maladie aux établissements participant au service public hospitalier effectués en application de l'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, qui se sont élevés à 1,1 milliard d'euros en 2024.

⑦ Le financement du passif net de la sécurité sociale est assuré, à titre principal, par un recours à l'emprunt qui est essentiellement porté par la CADES et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'endettement financier net de la sécurité sociale, tel qu'appréhendé dans la présente annexe, qui correspond à la différence entre les dettes financières et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, suit donc en premier lieu les mêmes tendances que le passif net auquel il est fait référence ci-dessus. Il subit, à titre secondaire, les effets de la variation du besoin en fonds de roulement lié à la gestion des organismes, qui ont également un impact sur la trésorerie. Après avoir atteint, sous l'effet de la crise « covid », un total de 122,7 milliards d'euros fin 2022, l'endettement financier avait reculé de 9,3 milliards d'euros en 2023 (113,4 milliards d'euros au 31 décembre 2023). Cependant, il ressort à nouveau en hausse en 2024 (120,9 milliards d'euros en fin d'exercice, soit 7,5 milliards d'euros de plus par rapport à l'année précédente), en cohérence avec l'évolution du passif net et de celle du besoin en fonds de roulement.

⑧ *Évolution du passif net, de l'endettement financier net et des résultats comptables consolidés de la sécurité sociale depuis 2011*

⑨

(En milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Passif net au 31/12 (fonds propres négatifs).....	- 100,6	- 107,2	- 110,9	- 110,7	- 109,5	- 101,4	- 88,5	- 77,0	- 61,4	- 86,7	- 93,5	- 99,2	- 92,2	- 93,4
Endettement financier net au 31/12	- 111,2	- 116,2	- 118,0	- 121,3	- 120,8	- 118,0	- 102,9	- 86,8	- 74,6	- 110,6	- 115,3	- 122,7	- 113,4	- 120,9
Résultat comptable consolidé de l'exercice (régimes de base, FSV, CADES et FRR).....	- 10,7	- 5,9	- 1,6	+ 1,4	+ 4,7	+ 8,1	+ 12,6	+ 14,9	+ 15,4	- 22,9	- 4,9	- 1,3	+ 8,5	+ 1,9

⑩ **II. – Couverture des déficits et affectation des excédents constatés sur l'exercice 2024 :**

⑪ Parmi les différents régimes, certains présentent par construction des résultats annuels équilibrés ou très proches de l'équilibre, et n'appellent donc aucune mesure de couverture des déficits. Il en est ainsi de la branche AT-MP, et des branches et régimes intégrés financièrement au régime général (ensemble des branches Maladie des différents régimes de base depuis la mise en œuvre, en 2016, de la protection universelle maladie, et branche Vieillesse de base du régime des salariés agricoles depuis 1963). Il en est de même des régimes de retraite qui bénéficient, sous forme d'attributions directes jusqu'en 2024, de subventions de l'État (SNCF, RATP, régimes des mines et des marins) et des régimes d'employeurs équilibrés par ces derniers (fonction publique de l'État, industries électriques et gazières).

- ⑫ S'agissant des déficits, l'année 2024 ne pourra être couverte par les versements de la CADES organisés par la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, ceux-ci se rapportant seulement aux déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches Maladie, Vieillesse et Famille du régime général, du FSV et de la branche Vieillesse du régime des non-salariés agricoles.
- ⑬ Enfin, conformément à l'article 24 de la loi n° 2015-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025, l'excédent constaté au 31 décembre 2024 du Fonds de solidarité vieillesse sera affecté à la branche Vieillesse du régime général. Aucune autre mesure relative à la couverture des déficits ou à l'affectation des excédents des autres régimes ou branches n'a été prise au titre de 2024. Ces déficits ou excédents seront donc affectés, selon le cas, aux réserves ou au report à nouveau des branches ou régimes concernés, conformément aux décisions adoptées par les instances délibératives approuvant les comptes.