Analyse du Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de mai 2026

Publié le 24 septembre 2026 par yoann



©

Résumé :

L'auteur présente l'état des comptes de la Sécurité Sociale de façon très détaillée particulièrement en 2025 et 2026. Cette analyse est faite branche par branche. Globalement les recettes ne couvrent pas les dépenses et le recours à l'emprunt s'alourdit.

Abstract :

The author presents a highly detailed overview of the Social Security accounts, particularly for 2025 and 2026. This analysis is broken down by branch. Overall, revenue falls short of expenditure, and reliance on borrowing is increasing.

Soldes des régimes de base de sécurité sociale et du FSV 2002-2026 (Md€)

Le déficit de la Sécurité sociale sur longue période est élevé et croissant, notamment avec la crise financière de 2009 et l'impact de la récession sur les recettes. Après un redressement suite à la crise financière, le solde des régimes de base de sécurité sociale et du FSV s'est fortement détérioré avec la crise sanitaire pour atteindre en 2020 un niveau inédit (- 39,7 Md€, 1,7 point de PIB). Un rebond de l'économie et des rentrées de cotisations, ramènent le déficit à -10,8 Md, avec la chute des dépenses exceptionnelles liées au Covid. Mais, en 2025, le déficit atteint un niveau bien plus important que prévu, en raison de moindres recettes (- 3,9 Md€) et de dépenses plus élevées, notamment l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Le déficit croit de plus de 40 % pour atteindre - 21,6 Md€, avec la dégradation et les destructions d'emplois. Les dépenses sociales augmentent de 3,6 %, contre 2,6 % pour les recettes. En 2026, le déficit des régimes de base atteindrait - 23,2 Md€, dépassant nettement la prévision de la LFSS pour 2026 (- 19,4 Md€), avec de moindres recettes liées à la dégradation de la conjoncture, la baisse de l'évolution de la masse salariale. Le déficit augmenterait, malgré la hausse de 3 points du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL, la hausse de 4 points du taux de la contribution employeur au régime de pensions de la fonction publique d'État, la hausse du taux moyen de cotisation accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP), l'élargissement de compensation par l'État des exonérations de cotisations salariales, une augmentation de 1Md€ de la contribution des organismes complémentaires, la hausse du taux de CSG sur les revenus financiers. Les augmentations de recettes atténuent la hausse du déficit, sans l'enrayer.

Les dépenses des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV sont plus dynamiques que les recettes

En 2025, malgré des recettes nouvelles, c'est l'accroissement continu du déficit. Les ressources affectées au financement de la Sécurité Sociale augmentent plus que la richesse nationale, mais la croissance des dépenses dépasse plus nettement celle du PIB. L'écart entre les dépenses et les recettes s'accentue. Il se resserrerait à 0,2 point en 2026, mais les dépenses augmenteraient à nouveau plus que les recettes. Les dépenses de Sécurité Sociale sont en hausse. En 2025, les revalorisations légales augmentent de 1,3 point, en 2026, +0,9 % pour les retraites et +1% pour les autres prestations, elles dépassent l'évolution du PIB en valeur. La réforme des retraites et le rationnement de l'ONDAM, ralentissent les dépenses nouvelles (- 1,1 point en 2026 contre - 0,6 point en

2025).

Les évolutions des diverses prestations sont contrastées. Les prestations des régimes de base sont très dynamiques pour les branches maladie, ATMP et autonomie, moins dynamiques pour la branche vieillesse et peu dynamiques pour la branche famille. C'est l'atonie des prestations familiales avec la baisse de la natalité, en 2025 (- 2,4 %) et en 2026 (- 2,2%). Les prestations familiales augmentent en 2025 de 1,1 %., en 2026, elles stagneraient (+ 0,1 %). Les baisses successives de la natalité se diffusent à l'ensemble des prestations familiales. Cette baisse est accrue en 2025 (- 1,7 point) et en 2026 (- 1,6 point). Les prestations légales familiales connaissent une baisse prolongée en volume, les prestations extralégales ralentissent à + 1,5 % en 2025, mais augmenteraient en 2026 (+ 4,3 %), avec un effort financier faible pour la petite enfance.

Le ralentissement continu de la progression des retraites s'explique par l'évolution des effectifs de bénéficiaires, de la pension moyenne avec des carrières plus complètes, notamment pour les femmes, et de la revalorisation annuelle. Elle est de 2,2 % : au 1er janvier 2025, limitée à 0,9% en 2026. Le régime général et le régime agricole, 59 % des pensions en 2025, sont la part prépondérante de la hausse des prestations des régimes de base.

Les dépenses maladie sont en hausse notamment. L'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) : un objectif élevé de freinage est respecté en 2025, mais avec une prévision de forte croissance pour 2026. L'ONDAM représente une large part des dépenses des branches maladie et autonomie et une part importante de celles de la branche des accidents du travail – maladies professionnelles (ATMP). En 2025, les dépenses de l'ONDAM avaient été fixées à 265,9 Md€, une progression de + 3,4 % à champ constant. Les régimes de base de Sécurité Sociale et le FSV, connaissent un déficit de 21,6 Md€. L'enjeu de maîtrise des dépenses de l'ONDAM renvoie aux dépenses plus élevées de 2025. Le comité d'alerte de l'ONDAM, dans un avis pour 2025 avait jugé importants les risques de dépassement de l'objectif fixé, à défaut d'un encadrement effectif des dépenses de soins de ville. La construction de l'ONDAM, n'intégrait pas de réserve identifiée en début d'année des financements des soins de ville, contrairement aux autres sous-objectifs, visant à compenser un dépassement éventuel des objectifs de dépenses. Il existait un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'ONDAM fixé par la LFSS, excédant 0,5 %. Un plan d'économies de 1,74 Md€, proposé par l'Assurance maladie, validé par le Gouvernement, avec des mesures complémentaires est arrêté. Dans son avis du 17 septembre 2025, le comité d'alerte

estime que 770 millions € d'économies étaient nécessaires (baisses de dotations budgétaires, mises en réserve de 680 millions € en début d'année), 150 m€ d'économies étaient probables (report automatique au 1er janvier 2026 de mesures conventionnelles). 605 m€ d'économies étaient vraisemblables (baisses de prix des médicaments) ; il écarte 240 millions d'économies annoncées d'une incertitude excessive. Compte tenu des mesures d'économies décidées, la LFSS rectificative reconduit le montant prévisionnel de l'ONDAM pour 2025, avec une hausse du sous-objectif des soins de ville (+ 0,7 Md€), une réduction des sous-objectifs des établissements de santé (- 0,2 Md€), établissements et services pour personnes âgées et personnes handicapées (- 0,4 Md€). Le comité d'alerte, dans un premier avis pour 2026, constate le respect de l'ONDAM, la hausse de l'ONDAM en 2025 (+ 3,4 %), est conforme à la LFSS pour 2025, mais est plus élevée qu'en 2024. Le sous-objectif des soins de ville prévu par la LFSS pour 2025 est dépassé de 0,5 Md€, notamment pour les produits de santé et les indemnités journalières (AT-MP et maladie de plus de trois mois), mais les autres sous-objectifs ont été sous-exécutés. Les dépenses du sous-objectif soins de ville ont augmenté de 3,5 %, celles des soins en établissement de 3,6 %, celles des établissements et services médico-sociaux de 4,2 % (5,8 % pour les personnes âgées et 2,5 % pour les personnes handicapées). La progression des dépenses est portée par l'accroissement de soins de ville (rémunérations forfaitaires, honoraires médicaux, dentaires, paramédicaux, dispositifs médicaux, indemnités journalières), ainsi que l'accélération de l'activité des établissements de santé publics. Pour 2026, la LFSS fixe le montant de l'ONDAM à 274,4 Md€, une progression à champ constant de 8,2 Md€, + 3,1 % par rapport à l'objectif 2025 rectifié par la LFSS pour 2026. L'évolution spontanée des dépenses remboursées atteint + 3,3 %, progression supérieure à celle de 2025 (+ 2,8 %). Le comité d'alerte a estimé que le risque d'un dépassement du seuil d'alerte de 0,5 % du montant global de l'ONDAM (un peu moins de 1,4 Md€) pourrait être écarté. En revanche, un dépassement, sous le seuil d'alerte n'est pas exclu, notamment pour le sous-objectif des soins de ville, à défaut d'un encadrement adéquat. Les soins de ville restent le seul sous-objectif dont un dépassement ne peut être couvert par des mécanismes endogènes, mais par des annulations de dotations budgétaires des autres sous-objectifs, ou l'activité des établissements de santé. 250 millions d'économies seraient réalisés sur les soins de ville, en 2026.

Le lourd déficit des établissements publics de santé augmente et concerne un nombre croissant d'établissements. Ceux-ci sont financés par l'assurance maladie (tarification à l'activité). Le comité d'alerte attire l'attention sur le respect de l'ONDAM fixé par la

LFSS, sur le déficit massif des établissements publics de santé, entrainant des retards de versement des recettes ainsi qu'une augmentation continue de leurs dettes à la sécurité sociale.

Le ralentissement de la progression des recettes des régimes de base et du FSV, en 2025 et 2026

La croissance des cotisations sociales, de la CSG, des impôts et taxesralentit en 2025 à + 2,1 % après + 3% en 2024. En 2026, les recettes des régimes de base augmenteraient moins qu'en 2025. Hors mesures nouvelles, la hausse des recettes ralentirait à 1,4 %, moins que la hausse du PIB. Les cotisations prises en charge par l'État, compensant les exonérations de cotisations, progresseraient de + 2,5 Md€.

La croissance des cotisations sociales, (+ 5,6 %) en 2025

Le secteur privé est marqué par les allègements de cotisations, un taux réduit de cotisations d'assurance maladie La hausse des contrôles conduit à appeler des recettes supplémentaires pour la CNAM, et une hausse de provision pour non-recouvrement, mais l'effet global est faible sur le solde de la branche. Les cotisations du secteur public ont rebondi avec le retour du taux de cotisation maladie des employeurs territoriaux et hospitaliers à son niveau de 2023. Les cotisations connaissent une croissance dynamique portée par: le secteur privé, les salariés du régime agricole et les travailleurs indépendants. Un certain repli des allègements de cotisations, pour la CNAM, verrait ses cotisations augmenter de 9,4 Md€. Ce gain est atténué par la rétrocession de recettes de TVA (- 6,7 Md€) au profit de l'Acoss. La croissance des cotisations des travailleurs indépendants répond à la baisse des recettes de CSG sur leurs revenus d'activité. Au1er janvier 2026, c'est l'entrée en vigueur, de la réforme de l'assiette des travailleurs non-salariés avec une régularisation sur 2025. Cela engendrerait une perte nette de recettes de 0,3 Md€, une hausse de cotisations liée au relèvement des taux de cotisations de 1Md€ et une baisse de la CSG de 1,2 Md€. La hausse des cotisations résulte de la croissance de la masse salariale du secteur privé qui en constitue l'assiette, le coût des allègements de cotisations est en léger repli, c'est aussi la décompression des salaires par rapport au SMIC.

Les cotisations sociales brutes augmentent de 3,8 %en 2025 (contre 4,5 % en 2024), 3,7 % pour les employeurs du secteur privé, 4,6 % pour ceux du secteur public. La

hausse des cotisations résulte de la croissance de la masse salariale du secteur privé qui en constitue l'assiette. La croissance des cotisations des employeurs du secteur privé est deux fois supérieure à celle de sa masse salariale. Ce sont la diminution des allègements de cotisations, l'augmentation de 3 points du taux de cotisation à la CNRACL à la charge des employeurs territoriaux et hospitaliers entre 2025 et 2028, la hausse du taux de cotisation de l'État employeur aux régimes des pensions.

L'augmentation de la CSG (+ 2,5%) est tirée par la CSG sur les revenus de remplacement (+ 3,8%), la progression des pensions, l'indexation des retraites sur la forte inflation de l'année précédente. L'évolution de la CSG a fortement ralenti en 2025 (+ 2,2 %), contre + 6,2 % en 2024, avec le transfert de CSG de la CADES à la CNSA (- 1,2 point) et le ralentissement de la progression de la masse salariale du secteur privé (+ 1,8 % contre + 3,3 % en 2024). L'assiette des revenus de remplacement croit de + 3,3 % contre + 4,6 %. C'est aussi la moindre revalorisation des pensions de retraite (+ 2,2 % contre + 5,3 % en 2024). La CSG baisserait de 0,6% en 2025 mais progresserait de 2,3 % en 2026, en lien avec la hausse de la masse salariale du secteur privé (+ 1,9 %), la progression de la CSG sur les revenus de remplacement et la hausse de la CSG sur les revenus financiers (+ 6,9 %) en particulier les produits de placement (+ 12,9%), tandis que la CSG sur les revenus du patrimoine diminuerait de - 1,4 %. La plus forte progression du taux de CSG sur les revenus de remplacement est attendue en 2026, malgré une moindre revalorisation des retraites, leur principale assiette ralentirait à 0,9 % contre + 2,2 % en 2025, la hausse de CSG sur les revenus financiers serait de 1,4 point (LFSS 2026).

Les impôts et taxes enregistrent une progression limitée (+0,1%), avec la faible augmentation des recettes de TVA (+ 0,3 %), le repli de la taxe sur les salaires (-9,5 %) réaffectée à la CNAV, par la LFSS pour 2025 (0,4 Md€), afin de la faire bénéficier d'une partie des gains de la refonte des allègements généraux. Des recettes nouvelles sont en hausse (+2,6%), c'est cependant une nouvelle diminution du produit des taxes sur le tabac (- 0,5 %). L'évolution de la TVA résulte d'une croissance spontanée modérée (+1,0 %), en partie neutralisée par un reversement à l'État (de 0,4 Md€), pour compenser la perte d'impôt sur les sociétés consécutive à la baisse des allègements généraux. Une réaffectation à la CNAV dans la LFSS pour 2025 (0,4 Md€), la ferait bénéficier de la refonte des allègements généraux -3,8% en 2024. Les transferts nets reçus par la branche ont nettement diminué (-6,0 %), l'augmentation de la branche AT-MP compenserait la sous déclaration des accidents du travail et maladies professionnelles (dont le montant a été porté de 1,2 Md€ en 2024 à 1,6 Md€ en 2025). La

diminution des transferts a principalement résulté du recul de la contribution de l'État avec un rééchelonnement des versements, et le contrecoup du versement par l'État en 2024 de la compensation de la baisse d'un point du taux de cotisation maladie à la charge des employeurs territoriaux. La forte croissance des autres recettes (+ 18,3 %) porte la clause de sauvegarde à la charge des entreprises pharmaceutiques (+21,7%). En 2026, le déficit de la branche maladie se réduirait à - 13,8 Md€, une diminution de 2,1 Md€. La branche bénéficierait de mesures nouvelles en recettes (7,8 Md€). Les recettes de laLFSS pour 2026 intègrent des contributions, impôts et taxes, un gain de + 1,4 Md€ pour la branche maladie, une forte hausse prévisionnelle du produit de la taxe sur les salaires, + 21,7 % et une augmentation de plus de 1 Md€ de la contribution des organismes complémentaires santé. La forte progression des transferts nets (+ 11,2 %) est tirée par les transferts pour l'investissement des hôpitaux (+ 23,2 %). Un transfert de la CNAF compense à la CNAM, le coût du nouveau congé de naissance.

Les déficits concentrés sur la branche maladie et la branche vieillesse du régime général, s'étendent à toutes les branches.

Cela concerne la caisse nationale de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, (CNRACL). En 2025, la branche ATMP devient déficitaire, en 2026, ce serait la branche famille et la branche autonomie, les cinq branches du régime général seraient déficitaires. Les causes du déficit des branches maladie, vieillesse et autonomie résultent d'une hausse tendancielle structurelle des dépenses, plus forte que celle des recettes. Celles des branches famille et AT-MP, résultent du redéploiement de recettes à leur détriment, destiné aux branches maladie et vieillesse. Le déficit de la branche maladie du régime général a continué à s'accroître de 2,1 Md€, malgré les mesures nouvelles en recettes (2,6 Md€), alors que la LFSS pour 2025 prévoyait une stabilisation. Le déficit s'établit à - 15,9 Md€.

Les prestations de l'ONDAM seraient de nouveau en hausse (+ 3,6 %), ainsi que les prestations hors ONDAM, malgré un net ralentissement. L'ensemble des dépenses progresserait avec le besoin de financement. L'accroissement des prestations de l'ONDAM, contribue à la hausse des dépenses en 2025. En 2026, les prestations hors ONDAM connaitraient également une progression soutenue. Le déficit de la branche maladie du régime général se réduirait pour revenir en deçà de son niveau de 2024, (-13,8 Md€). Hors recettes nouvelles pour cette branche, son déficit croîtrait de 5,7 Md€.

Le déficit de la branche vieillesse du régime général et du FSV s'élève à - 6,2 Md€ en

2025, malgré l'affectation de recettes nouvelles (+ 1,7 Md€). Le déficit de la CNRACL, après sept années de hausse ininterrompue, se réduit de 0,7 Md€, avec la hausse de 3 points du taux de cotisations à la charge des employeurs territoriaux et hospitaliers. Ce déficit continuerait de diminuer, avec la hausse de 12 points des cotisations programmée entre 2025 et 2028. Cela intègre la reprise des opérations du FSV supprimé, atteignant - 7,6 Md€. A partir de 2025, la CNAV assure à la place de l'État, l'équilibre des régimes spéciaux de retraite fermés par la réforme des retraites de 2023 (RATP, Mines, SNCF). L'Etat lui versera une subvention d'équilibre. La branche autonomie deviendrait déficitaire de - 0,4 Md€, malgré des recettes nouvelles.

Le déficit croissant de la branche AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) est lié à l'accroissement des indemnités journalières et des transferts de recettes aux autres branches

Cette branche était excédentaire sans discontinuer depuis 2013, elle est devenue déficitaire en 2025 (- 0,2 Md€), avec l'augmentation du transfert à la branche maladie de la sous-déclaration des AT-MP de 0,4 Md€. Le déficit de la branche AT-MP atteindrait - 1,1 Md€ en 2026, une dégradation de 0,9 Md€, lié au transfert de cotisations à la branche vieillesse. En 2025, la croissance des recettes a été insuffisante pour compenser la hausse des dépenses qui ont encore plus augmenté qu'en 2024 (+ 6,9 % après + 5,5 %). Les prestations relevant de l'ONDAM sont restées très dynamiques (+ 6,6 % après + 8,6 % en 2024). Les indemnités journalières, pour la CNAM-ATMP, qui en constituent la plus grande partie, ont poursuivi leur croissance accélérée (+ 10,6 %). Les prestations hors ONDAM ont progressé, dans une moindre mesure (+ 3,0 % après + 5,1 % en 2024), avec une moindre revalorisation des rentes d'incapacité permanente (+ 2,4 % en moyenne annuelle après + 3,9 % en 2024). Le montant du transfert versé à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP a été porté de 1,2 Md€ à 1,6 Md€. Sans cette hausse, la branche AT-MP serait restée en équilibre. En 2026, le déficit se creuserait pour atteindre - 1Md€, une dégradation due à une augmentation soutenue des dépenses (+ 3,3 %) conjuguée à un recul des recettes (- 1,5%). La croissance des recettes en 2025 est insuffisante pour compenser la hausse des dépenses. Alors que la branche AT-MP était excédentaire depuis 2013, elle dégage un déficit de - 0,2 Md€. Les dépenses ont encore plus augmenté qu'en 2024 (+ 6,9 % après + 5,5 %). Les prestations relevant de l'ONDAM sont restées très dynamiques (+ 6,6 % après + 8,6 % en 2024). Les indemnités journalières, qui en constituent la plus grande partie, ont poursuivi leur croissance accélérée (+ 10,6 %) pour la CNAM-ATMP. Les prestations hors ONDAM ont également progressé, mais dans

une moindre mesure (+ 3,0 % après + 5,1 % en 2024), sous l'effet de la revalorisation des rentes d'incapacité permanente (+ 2,4 % en moyenne annuelle après + 3,9 % en 2024. Par ailleurs, le montant du transfert versé à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des APMP a été porté de 1,2 Md€ à 1,6 Md€. Sans la hausse du transfert à la branche maladie, la branche AT-MP serait restée légèrement excédentaire. En 2026, le déficit se creuserait pour atteindre - 1Md€ (une dégradation de - 0,8 Md€), sous l'effet d'une augmentation soutenue des dépenses (+ 3,3 %) conjuguée au recul des recettes (- 1,5 %). Les prestations de l'ONDAM croîtraient de +6,6 %, les recettes se réduiraient de - 1,5 %, les cotisations du secteur privé de - 0,8 %, malgré la progression de la masse salariale de ce secteur (+ 1,9 %). La baisse de 0,09 point du taux de cotisation, en contrepartie d'une hausse équivalente du taux de cotisation vieillesse, serait partiellement compensée par une hausse de taux pour 2026. Les recettes supplémentaires issues des contrôles de l'année précédente auront un effet en 2026. Le non-recouvrement tirerait les rentrées de cotisations à la baisse (- 7,5 %) avec de faibles recettes supplémentaires (+ 0,1 Md€), une hausse de la provision pour charges de non-recouvrement. Les cotisations du secteur privé progressent de + 2,8 % en 2025 avec une légère croissance de la masse salariale (+ 1,8 %), une faible diminution des exonérations de cotisations. Les contributions sociales (hors CSG), les impôts et taxes reculent de - 4 %, avec la baisse de la quote-part de taxe sur les salaires pour la CNAF.

La branche famille, en excédent jusqu'en 2025, devient déficitaire

Les excédents étaient portés par les effets de la baisse de la natalité sur les prestations, la branche deviendrait déficitaire en 2026 de - 0,5 Md€. Cela résulte des réaffectations de recettes à son détriment, (1,8 Md€), en faveur de la branche maladie. C'est l'apparition en 2026 d'un déficit lié aux transferts de recettes aux autres branches. En 2025, l'excédent la branche famille est de 1,2 Md€, les recettes+ 1,3 % et les dépenses+ 1,2%, progressent à des rythmes voisins, malgré le ralentissement de l'évolution des prestations sociales nettes. Cela résulte d'une moindre revalorisation annuelle (+ 2,4 %) contre + 3,9 % en 2024, l'évolution des prestations légales se décompose entre un effet prix lié aux revalorisations des prestations, un effet volume lié à l'évolution des effectifs de bénéficiaires, un effet plafond lié à l'évolution de leurs ressources. L'effet prix contribue pour 2,3 points à la croissance des dépenses, avec la revalorisation des prestations en fonction de l'inflation et la hausse du SMIC (+ 1,6 % en moyenne annuelle), sur lequel est indexé le complément libre choix du mode de garde (CMG). Sa réforme en septembre 2025, accroit les prestations, mais l'effet volume négatif

renforce les effets du recul des naissances sur les prestations.

En 2026, la branche famille deviendrait déficitaire, -0,5 Md€, avec des dépenses en hausse (+ 1,6 %) et des recettes en baisse (- 1,3 %). Les prestations sociales nettes connaîtraient une légère accélération (+ 0,9 % contre + 0,6 % en 2025). Cela serait porté par l'évolution des prestations extralégales (+ 4,3 %) traduisant un léger effort financier pour le service de la petite enfance, malgré une sous-exécution. Les prestations légales stagneraient (+ 0,2 %). L'effet prix lié aux revalorisations légales serait de+ 1 % en moyenne annuelle après + 2,4 % en 2025. Les autres composantes de l'évolution en recul des prestations légales : effet volume (démographie), mesures nouvelles, pèseraient négativement - 1,1 point. Les prestations d'entretien, 65 % des prestations légales, enregistreraient une légère contraction (- 0,4 % contre + 1,8 % en 2025), tandis que les prestations pour la petite enfance, moins élevées, se redresseraient faiblement (+ 0,9 % contre - 0,1 % en 2025). La diffusion progressive de la baisse des naissances sur les prestations contribuerait négativement à l'évolution des prestations légales en volume - 1,6 point. L'effet baissier de la diminution de la natalité serait partiellement compensé par la réforme du CMG + 0,3 Md€ de dépenses supplémentaires par rapport à 2025. Les transferts versés nets, principaux contributeurs à la croissance des charges nettes sont portés par l'entrée en vigueur, au 1er juillet 2026, du congé supplémentaire de parentalité pour des enfants nés ou adoptés à partir du 1er janvier 2026 pour un coût de 0,3 Md€ en 2026. Les prestations versées par les caisses d'assurance maladie, sont financées par la branche famille. Les produits nets reculeraient de 1,2 %. Les cotisations connaîtraient une forte augmentation (+ 12,9 % contre + 2,8 % en 2025), en particulier celles du secteur privé (+ 16,8 % contre + 3,5 % en 2025). Cette progression dépasserait nettement celle de la masse salariale privée soumise à cotisations (+ 1,9 %), sous l'effet de l'unification des dispositifs d'allègements de cotisations en une réduction générale dégressive unique (RGDU). Cela modifie la répartition des cotisations entre branches, engendrant une forte hausse de cotisations pour la branche famille (+ 3,9 Md€), au détriment de la branche vieillesse. Afin de compenser la perte de recettes subie par la CNAV dans cette réforme, la LFSS pour 2026 prévoit la réaffectation de recettes de la CNAF à la CNAV (4,1 Md€). Les impôts et taxes affectés à la branche famille chuteraient de 6 Md€ en 2025 à 2,3 Md€ en 2026. Les autres produits nets chuteraient (- 17,6 % après + 1,1 en 2025), notamment les affectations de CSG (- 1,7 Md€),

Une nouvelle dégradation du solde des régimes de base vieillesse et du FSV en 2025 et 2026

En 2025, leur déficit atteint - 6,8 Md€.en raison d'une hausse des dépenses (+ 3,5 %) plus soutenue que celle des recettes (+ 2,8 %), malgré des recettes nouvelles (+ 1,7 Md€ pour la CNAV et+ 1,8 Md€ pour la CNRACL). L'aggravation du déficit recouvre une hausse de 3,7 Md€ du déficit de la CNAV et du FSV et une baisse de 0,7 Md€ du déficit de la CNRACL. La progression des prestations sociales se réduit de moitié (+ 3,4 % contre + 6,9 % en 2024), avec la moindre revalorisation des pensions en moyenne annuelle (+ 2,2% au 1er janvier 2025 contre + 5,3 %). Les effets financiers de la réforme des retraites montent en puissance en 2025, avec le nouveau report de l'âge d'ouverture des droits de 3 mois pour la génération 1963, l'âge légal fixé à 62 ans et 9 mois, et la nouvelle hausse de la durée de cotisation de 3 mois. La progression des recettes en 2025 est moindre que celle des dépenses et réduite de moitié (+ 2,8 % contre+ 5,7 % en 2024). Les cotisations sociales progressent de 3,1 %, les cotisations des employeurs publics de + 4,9 %, avec la hausse de 4 points du taux de cotisations patronales à la CNRACL et le financement des pensions de la fonction publique d'Etat. Les cotisations du secteur privé progressent de + 2,5%. Les impôts, taxes et contributions sociales croissent de + 5,1%, les exonérations de cotisations pour 2025, privent la sécurité sociale de ressources.

En 2026, le solde de l'ensemble des régimes vieillesse de base se dégraderait de - 0,8 Md€ atteignant - 7,5 Md€, avec une hausse des dépenses (+ 1,9 %) plus élevée que celle des recettes (+ 1,7 %). Cela recouvre une hausse de 1,3 Md€ du déficit de la CNAV et une baisse de 0,5 Md€ du déficit de la CNRACL avec des recettes nouvelles. La hausse des cotisations employeur (1,8 Md€), contribue à la réduction du déficit mais au détriment de la CNAV. La progression des prestations sociales ralentirait de nouveau (+ 2,2 % après + 3,4 % en 2025), avec la diminution de la revalorisation annuelle des pensions (+ 0,9 % en moyenne annuelle après + 2,2 %). Les effets financiers de la réforme des retraites monteront en puissance avec le report de l'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance requise de 9 mois pour la génération 1963, de 12 mois pour la génération 1964. La progression des recettes ralentirait de nouveau (+ 1,7 % contre + 2,8 % en 2025), en lien avec un recul des cotisations sociales (- 0,8 %). Les cotisations du secteur privé enregistreraient une forte diminution (- 4,4 %) s'expliquant par l'entrée en vigueur au 1er janvier 2026 de la réduction générale dégressive unique (RGDU), qui fait peser sur la CNAV une part accrue des exonérations de cotisations. Les cotisations du secteur public enregistreraient de nouveau une forte hausse (+ 5,4 % après + 4,9 %), en lien avec la nouvelle hausse de 3 points du taux de cotisations patronales des employeurs publics à la CNRACL. Les cotisations prises en charge par l'État progresseraient avec la compensation de l'exonération de cotisations salariales à

la Sécurité Sociale sur les heures supplémentaires (+ 2,4 Md€). Les contributions sociales (hors CSG), les impôts et taxes resteraient dynamiques (+ 7,4 % contre+ 5,1 % en 2025), avec l'affectation de nouvelles taxes à la CNAV pour compenser la perte de cotisations. La LFSS pour 2026 prévoit le transfert de 4,1 Md€ de recettes de la CNAF à la CNAV.

La branche autonomie : une rechute rapide dans le déficit.

En 2025, elle enregistre un léger excédent de 0,1 Md€, mais la hausse des dépenses (+ 4,7 %) est plus élevée que celle des recettes (+ 1,6 %), avec pourtant un solde net positif lié à de recettes nouvelles (+ 0,2 Md€). Les prestations sociales restent dynamiques (+ 5,2 %). L'objectif global de dépenses médico-sociales s'élève de + 5,4 %, en lien avec l'expérimentation dans 23 départements de la fusion des soins et dépendance des EHPAD et des unités de soins de longue durée (USLD) à partir de juillet 2025. Ce sont aussi les aides exceptionnelles versées aux établissements médico-sociaux en difficulté (0,3 Md€). Tandis que l'évolution des dépenses du handicap décélère (+ 1,9 % contre + 8,2 %). Les transferts aux départements sont portés par la hausse des financements aux services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD, + 0,3 Md€, + 37 %), en lien avec la montée en charge des mesures des précédentes LFSS. La LFSS pour 2025 fusionne les concours aux départements, concours aux personnes âgées (PA) et concours aux personnes en situation de handicap (PSH). Ces concours s'élèvent à 4,8 Md€ en 2025, +2,5 %.

Les recettes affectées à la CNSA enregistrent une progression modeste (+ 1,6 %), après la forte augmentation de la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie. Les produits de CSG ont augmenté de 2,3 %, (+ 2,1 % pour les revenus d'activité et+ 3,8 % pour les revenus de remplacement). L'augmentation du produit de la CSG du secteur privé (+ 2,1 %) dépasse celle de la masse salariale (+ 1,8 %), l'intensification des contrôles appelle des recettes supplémentaires (+ 0,1 Md€ pour la branche). Cela est contrebalancé par une hausse des provisions pour non-recouvrement, l'effet global est faible sur le solde de la branche. Par ailleurs, la contribution de solidarité à l'autonomie (CSA) augmente plus que la masse salariale du secteur privé (+ 2,2 % contre + 1,8 %), sous l'effet du ralentissement des allégements de cotisations. Les impôts et taxes ont fortement progressé (+ 17,5 %), avec la nouvelle affectation à la CNSA (0,1 Md€), d'une part de la taxe sur les contrats d'assurance automobile 0,1 Md€, au détriment des départements. La charge supplémentaire liée à la fusion des soins et dépendance dans les départements expérimentateurs sera compensée. La contribution additionnelle de

solidarité à l'autonomie (CASA) s'élève de 2,8 %. Le financement des dotations aux établissements médico-sociaux pour l'investissement, se réduit à 54 M€. En 2026, la branche autonomie serait déficitaire de - 0,4 Md€, avant la réaffectation de recettes de CSG de la CADES. Ce retour à une situation déficitaire interviendrait malgré des recettes nouvelles (+ 0,4 Md€). Les dépenses progresseraient encore à un rythme soutenu, (+ 3,9 % mais moindre qu'en 2025 + 4,7 %), les recettes enregistreraient une hausse plus limitée, mais plus élevée qu'en 2025 (+ 2,8 % contre + 1,6 %). Les dépenses les plus dynamiques sont celles de l'Objectif global de dépenses (OGD) (+ 4,3 %). L'augmentation des recettes concerne la CSG sur les revenus financiers (+ 6,9 %), mais serait pénalisée par la réduction générale dégressive des cotisations.

Un alourdissement continu de l'endettement social porté par l'ACOSS.

L'échéance du remboursement de la dette sociale transférée à la CADES avait été repoussée au 31 décembre 2033. De nouveaux transferts de dettes à la CADES, atteignent 136 Md€, dont 123 Md€ pour les déficits passés et 13 Md€ de soutien aux établissements de santé. Ils couvrent les déficits accumulés par le régime général, le FSV, la branche vieillesse du régime des travailleurs agricoles non-salariés et le régime de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales, dans la limite de 92 Md€. Ainsi que la couverture des dotations à la branche maladie pour un soutien exceptionnel de 13 Md€ pour favoriser les investissements dans les établissements de santé assurant le service public hospitalier. Les versements annuels du Fonds de réserve des retraite (FRR) à la CADES sont prolongés, mais leur montant est réduit à 1,45 Md€ à partir de 2025 ; la fraction de CSG affectée à la CADES est abaissée de 0,6 % à 0,45 % à partir de 2024, afin de fournir une ressource supplémentaire à la CNSA. Le transfert de 0,15 point est appliqué à toutes les assiettes de CSG, sauf le produit des jeux. Un retour de la branche autonomie à l'équilibre s'accompagne d'une réduction de ses ressources, pour amortir les déficits des régimes de base de Sécurité Sociale. Les sommes prévues ont été versées par la CADES à l'ACOSS, en contrepartie de la reprise de déficits:- 20 Md€ en 2020, - 40 Md€ en 2021 et en 2022, - 27,2 Md€ en 2023, - 8,8 Md€ en 2024. Compte tenu des ressources mises à sa disposition en 2025 (18,9 Md€), la CADES amortirait en 2026, 16,2 Md€ de déficits, malgré une diminution de ses ressources, un niveau voisin de l'objectif fixé par la LFSS pour 2025. Au 31 décembre 2025, le montant total des déficits repris par la CADES atteignait 274,8 Md€. Le montant des déficits restant à amortir s'élevait à 121,7 Md€, 31 % du montant total des déficits repris. Aucune reprise supplémentaire de déficit par la CADES n'est intervenue en 2025.

L'accumulation de dettes à l'ACOSS sans perspective d'amortissement.

Fin 2025, 59,4 Md€ de dette sociale restaient portés par l'ACOSS, pour les déficits 2023 - 2025 des branches maladie (30,5 Md€) et vieillesse (16,6 Md€) du régime général. Les prévisions de déficit de la LFSS pour 2026 seraient de 13,8 Md€ pour la branche maladie, 7,6 Md€ pour la branche vieillesse et 1,5 Md€ pour la CNRACL. La dette sociale financée par l'ACOSS atteindrait 82,3 Md€ fin 2026, avant reprise de déficits par la CADES. Pour limiter l'ampleur des besoins d'emprunt de l'ACOSS, la LFSS pour 2026 prévoit la reprise de 15 Md€ de déficits des branches maladie et vieillesse du régime général, évitant de repousser au-delà de 2033 l'extinction de la dette transférée à la CADES. Les déficits des branches maladie et vieillesse et de la CNRACL financés par l'ACOSS par des emprunts de court terme, seront ramenés à 67,3 Md€ fin 2026 (35,3 Md€ pour la branche maladie, 18,1 Md€ pour la branche vieillesse et 13,8 Md€ pour la CNRACL). Leur montant diminuerait en 2026, en raison du versement partiel aux établissements publics de santé des financements reçus de la CADES. Au 31 décembre 2025, seuls 5,4 Md€ ont été versés par la CNAM sur 13Md€ reçus de la CADES; pour des projets d'investissement jusqu'en 2030. Les LFSS ont relevé à plusieurs reprises le plafond d'emprunt de l'ACOSS, afin d'écarter les insuffisances de trésorerie retardant le versement des prestations sociales. Ce plafond d'emprunt, après avoir été abaissé de 95 Md€ (2020) à 45 Md€ (2023 et 2024), s'est accru à 65 Md€ en 2025, puis à 83 Md€ en 2026. La LFSS pour 2025, allonge la durée maximale des emprunts que peut souscrire l'ACOSS, de 12 à 24 mois, pour financer la dette sociale accumulée non transférée à la CADES. Les risques sur les marchés financiers pour l'ACOSS sont croissants, avec des déficits annuels de 20Mds€, des difficultés de refinancement à des taux non excessifs d'emprunts. Un redressement financier de la Sécurité Sociale devra réduire l'endettement social, la reprise par la CADES de la dette sociale accumulée à l'ACOSS devra sécuriser le remboursement et le financement.

Pour citer cet article :
Catherine Mills, analyse du Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de mai 2026, Les Cahiers de santé publique et de protection sociale, N° 58 septembre 2026