



Éléments présentés dans le cadre de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et du PLFSS pour 2025



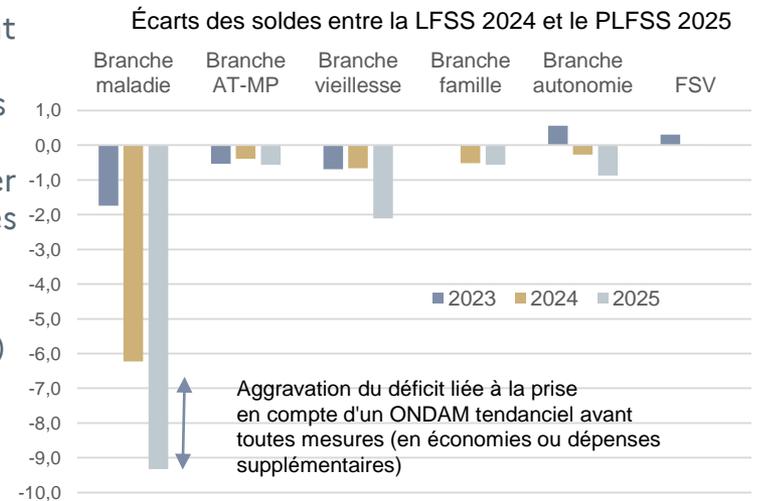
Séance plénière du HCFiPS du 7 novembre 2024

Pour l'année 2024, une rectification des soldes par rapport à la LFSS antérieure sans précédent (hors période de crise), portant quasi intégralement sur les recettes

Trois quarts de la dégradation portent sur la branche maladie

Les aléas mentionnés en début d'année par le HCFiPS lors de l'état des lieux du financement publié en janvier 2024 et lors de la séance plénière du Haut Conseil en mars 2024 se sont concrétisés au-delà des craintes :

- Par rapport à la LFSS de 2024, les écarts portent en premier lieu sur les agrégats directement en lien avec les hypothèses macroéconomiques
 - les **recettes fiscales** (-4,5 Md€), dont notamment la TVA
 - les recettes issues de la masse salariale du **secteur privé** (-1,9 Md€)
 - celles assises sur les revenus des **travailleurs indépendants** (-1,7 Md€)
- Les droits tabacs (inclus dans les recettes fiscales) s'inscrivent également en retrait
- Le **dépassement de l'ONDAM** vient alourdir le déficit (1,3 Md€)
- Ces montants sont compensés en partie des recettes meilleures que prévu sur les revenus du secteur public, du secteur agricole et des dépenses hors ONDAM un peu plus faibles que prévu.



La TVA et les droits tabacs étant affectés à la **branche maladie**, celle-ci concentre la **majeure partie de la dégradation**, en lien également avec le dépassement de l'ONDAM.

Le solde ROBSS et FSV atteindrait au total -18,5 Md€ en 2024 avant mesures, après -10,8 Md€ en 2023.

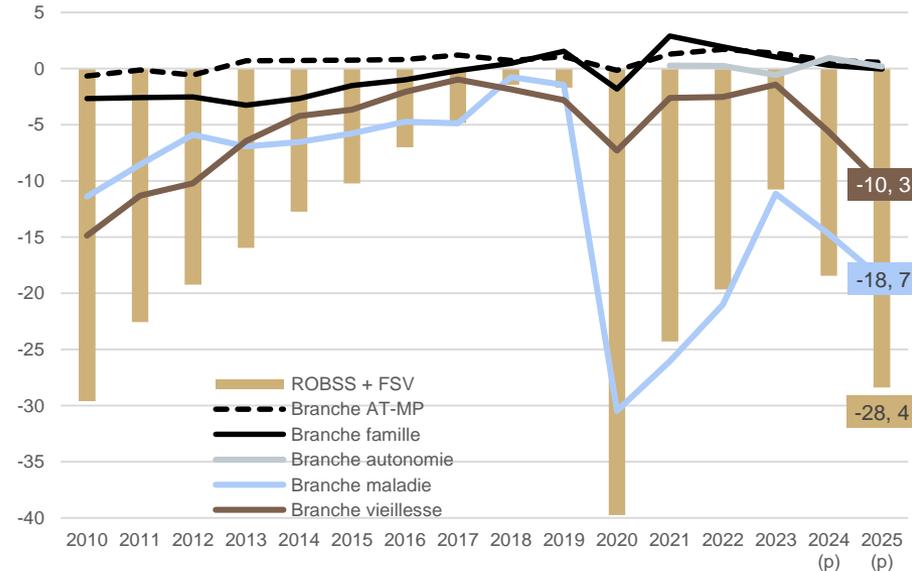


La trajectoire 2025 avant toutes mesures nouvelles s'inscrit en très forte dégradation



Le solde ROBSS et FSV s'établirait à -28 Md€ en 2025 avant mesures de redressement

- Le solde retrouverait des **niveaux atteints** seulement **pendant les crises**, en raison de l'aggravation des déficits des branches maladie et vieillesse
- L'évolution sous-jacente de l'ONDAM est de 3,7% avant toute mesure d'économie, relativement dynamique car intégrant les effets de la convention médicale mais sans intégrer les dépenses nouvelles associées au PLFSS
- Le déficit est revu en forte hausse par rapport aux hypothèses prises l'année dernière
 - De 8 Md€ pour 2024
 - De 13 Md€ pour 2025



Une révision en 2025 très majoritairement en lien avec la révision à la baisse des recettes

En 2025, la détérioration du déficit s'établit:

- à hauteur de 13 Md€ si l'on raisonne de manière strictement tendancielle (ainsi que le fait la CCSS)
- À hauteur de 11 Md€, si l'on prend en compte l'évolution de l'ONDAM programmée dans la LFSS 2024 au titre de 2025, qui évoluait à 3%, intégrant implicitement des mesures (non documentées)

Cette **détérioration** résulte pour l'essentiel

- d'une **dégradation des recettes** en lien avec les hypothèses économiques (pour 3,4 Md€)
- d'une dégradation des dépenses, focalisée sur les dépenses maladie (si l'on raisonne tendanciellement)

	En milliards d'euros		
	2023	2024 (p)	2025 (p)
Prévisions lois de financement LFSS 2024	-8,7	-10,5	-15,4
Sous-total des recettes	-3,0	-7,2	-10,6
Recettes sur revenus d'activité	-2,1	-2,9	-4,3
<i>dont secteur privé</i>	-1,6	-1,9	-3,5
<i>dont secteur public</i>	0,2	0,6	0,4
<i>dont indépendants</i>	-1,1	-1,7	-1,7
<i>dont secteur agricole</i>	0,2	0,3	0,6
Provisionnement des créances	0,7	-0,1	0,1
Recettes fiscales	-1,8	-4,5	-6,7
CSG remplacement	0,2	0,3	0,3
Sous-total des dépenses	-0,1	-1,2	-2,2
Ondam*	-0,2	-1,3	-3,0
Prestations hors Ondam	0,0	-0,3	0,6
Transferts	0,2	0,4	0,3
Autres	1,0	0,5	-0,2
Ensemble des révisions	-2,1	-7,9	-13,0
Soldes actualisés CCSS octobre 2024	-10,8	-18,5	-28,4

* La révision de l'Ondam en 2024 s'explique pour 1,2 Md€ par le dépassement yc covid au sens de l'Ondam économique (yc gel des MER) et pour 0,1 Md€ par le dénouement des provisions

Source DSS

Il est à noter que la révision des hypothèses macroéconomiques joue dans le sens d'une amélioration du solde : l'inflation est attendue moins forte que prévu en 2024 et, par conséquent, les hypothèses de revalorisation de 2025 (avant modifications législatives) sont moins élevées que prévu. Il était prévu une revalorisation de 2,9% au 1^{er} janvier 2025 dans la LFSS 2024; elle serait de 2,3% hors modifications des règles de revalorisation



Des mesures significatives dans le projet initial du gouvernement, à hauteur de plus de 15 Md€, qui pour autant ne permettent pas de revenir sur une trajectoire pérenne de diminution des déficits

Des mesures réparties entre économies et recettes supplémentaires

Observation : plusieurs des mesures présentées font l'objet de discussions . L'état des lieux du financement à paraître en début d'année présentera un bilan définitif

- Des mesures de montants conséquents, comparables en montant aux mesures prises entre 2012 et 2014 (mais un peu plus faibles si on les rapporte au niveau des recettes et des dépenses)
- Des économies sur les **prestations** (50% des mesures nouvelles)
 - Sur **l'ONDAM** à hauteur de 4,9 Md€ (ticket modérateur, IJ, baisse de prix des produits de santé, ...). (Cf. annexe)
 - Il est à noter qu'une partie de ces mesures, notamment la hausse du ticket modérateur, ne constituent pas une réduction de la dépense globale mais un transfert vers les ménages ou les complémentaires, avec en corollaire une hausse potentielle de prélèvements (non classés comme obligatoires)
 - Des économies à hauteur de 3,1 Md€ sur les **retraites** : la **revalorisation** serait **reportée** au 1^{er} juillet (+1,8%) au lieu du 1^{er} janvier (+2,3%).
- La trajectoire inclut
 - des dépenses déjà engagées précédemment (réforme du complément mode de garde votée en 2023 pour la branche famille, convention médicale, ...), pour un montant de 1,7 Md€
 - quelques dépenses nouvelles aux montants conséquents portant sur les branches maladie et autonomie :
 - hausse de 4 points du taux de cotisation patronale de la CNRACL (+2,3 Md€, dont 1,3 Md€ portés par l'Ondam pour la partie hospitalière et médico-sociale)
 - mesures nouvelles sur l'ONDAM (expérimentation de la fusion des sections, revalorisations supplémentaires, ...) à hauteur de 1 Md€

Si l'on contracte ces dépenses nouvelles avec les économies, les économies nettes représentent 40% dans le total des mesures de redressement



Des mesures significatives dans le projet initial du gouvernement, à hauteur de plus de 15 Md€, qui pour autant ne permettent pas de revenir sur une trajectoire pérenne de diminution des déficits

Des mesures réparties entre économies et recettes supplémentaires

- Des mesures nouvelles sur les cotisations (50%)
 - Un reprofilage des **allègements généraux** (baisse de 2 points du taux maximal, sur le taux vieillesse) et seuils des bandeaux abaissés à 2,2 et 3,2 Smic (contre respectivement 2,5 et 3,5 Smic) pour 5,1 Md€ de recettes supplémentaires, accompagné d'un abaissement de 1 Md€ de la **TVA affectée** pour tenir compte des moindres rentrées d'impôt sur les sociétés pour l'État induites par la hausse de cotisations
 - Une refonte de certaines **exonérations ciblées**, notamment pour les apprentis (+0,3Md€ au titre de la CSG), les autres modifications représentant un gain pour l'État
 - 0,3 Md€ liés à la hausse des taux de l'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature relative aux **véhicules de fonction**
 - 0,3 Md€ liés à un accord sur les **cotisations de retraite des travailleurs transfrontaliers** (réintégration des cotisations retraite dans l'assiette)

Le projet de loi initial propose également d'intégrer la prime de partage de la valeur dans les rémunérations servant à calculer le coefficient des allègements généraux à compter du 10 octobre 2024.

Une trajectoire pluriannuelle sans perspective de redressement

Un profil de sortie de crise très différent de celui de 2010

Des économies qui ne permettent que de maintenir le déficit, mais à un niveau historiquement haut (hors crise), et concentré sur la branche maladie

L'annexe pluriannuelle du PLFSS prévoit que les hausses de taux de la CNRACL se poursuivent en 2026 et 2027, expliquant, avec les économies générées par réforme des retraites, la continuité du redressement de la branche vieillesse sur la période.

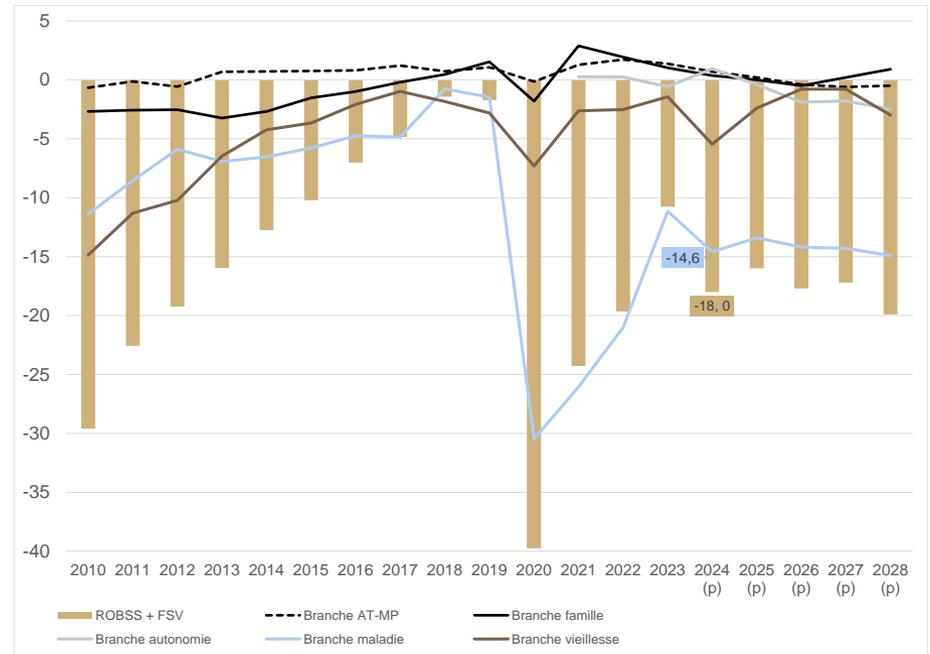
Compte tenu de l'impact sur les établissements de santé et médico-sociaux, le respect d'un ONDAM évoluant à +2,9% sur ces deux années se révèle d'autant plus exigeant, mais cependant insuffisant pour redresser le solde de la branche maladie

La branche famille se redresserait tendanciellement tandis que la branche autonomie resterait déficitaire

Le PLFSS n'aborde pas le sujet de la reprise de dette, pourtant prégnant au vu de ces projections.

Le plafond d'emprunt autorisé pour l'Acoss est proposé à 65 Md€ et celui pour la CNRACL à 13 Md€ pour l'année 2025

Le constat fait par le HCFiPS en début d'année dans son état des lieux du financement reste valide quant à l'absence de perspective de redressement des finances sociales et les conséquences sur la dette sociale





Des incertitudes relatives à l'impact des économies globales sur la croissance



Comme l'indique le HCFP, « la prévision de croissance pour 2025 (1,1 %) apparaît en premier lieu un peu élevée compte tenu de l'orientation restrictive du scénario de finances publiques associé ».

Il est possible que compte tenu des économies et prélèvements obligatoires supplémentaires attendus en 2025, la croissance soit un peu plus faible que les prévisions gouvernementales.

Par ailleurs, les décisions qui seront prises en termes de politique économique américaine sont susceptibles de venir peser également sur la croissance de la zone euro dans son ensemble.

S'agissant des dépenses de la branche maladie, le Comité d'alerte que l'objectif 2025 est ambitieux et s'accompagne de risques élevés de dépassement s'agissant des dépenses de soins de ville et de soins en établissement de santé. Pour rappel, un point d'ONDAM équivaut à 2,5 Md€

	2023	2024(p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)
PIB en volume	0,9 %	1,1 %	1,1 %	1,4 %	1,5 %	1,5 %
Masse salariale du secteur privé*	5,7 %	3,2 %	2,8 %	3,1 %	3,4 %	3,4 %
Inflation hors tabac	4,8 %	2,0 %	1,8 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Revalorisations au 1 ^{er} janvier (puis au 1 ^{er} juillet à compter de 2025) en moyenne annuelle**	2,8 %	5,3 %	0,9 %	1,8 %	1,75 %	1,75 %
Revalorisations au 1 ^{er} avril en moyenne annuelle**	3,6 %	3,9 %	2,6 %	1,8 %	1,75 %	1,75 %
ONDAM ***	0,3 %	3,3 %	2,8 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %



Annexe : Détail des mesures nouvelles par branche (annexe 3 du PLFSS 2025)

Des mesures fléchées en majorité vers la branche vieillesse

Tableau 4 • Tableau d'équilibre financier pour 2025 (en Md€)

	Maladie	AT-MP	Vieillesse	Famille	Autonomie	RB	FSV	RB+FSV
Soldes tendanciels du rapport de la CCSS d'octobre 2024	-18,7	0,5	-11,1	-0,1	0,2	-29,2	0,8	-28,4
Total des mesures (hors effets induits)	5,3	-0,4	7,9	0,1	-0,5	12,4	0,0	12,4
Mesures en dépenses	2,6	0,01	3,1	0,0	-0,8	4,9	0,0	4,9
ONDAM (dont extension de périmètre liée à la mesure de fusion des sections)	2,6	0,01			-1,0	1,6		1,6
Fusion des sections hors ONDAM - concours article 43					-0,1	-0,1		-0,1
Fusion des sections hors ONDAM - baisse du concours APA 1					0,2	0,2		0,2
Décalage au 1 ^{er} juillet de la revalo des pensions (hors effet retour CSG remplacement)			3,1			3,1		3,1
Mesures en recettes	2,5	0,0	5,4	0,3	0,3	8,6	0,0	8,6
TODE - relèvement du plafond d'exonération totale de 1,20 SMIC à 1,25 SMIC - effet sur les cotisations	-0,004	0,0	-0,006	-0,002	0,0	-0,01		-0,01
TODE - relèvement du plafond d'exonération totale de 1,20 SMIC à 1,25 SMIC - effet sur les prises en charge par l'Etat	0,004	0,0	0,006	0,002	0,0	0,01		0,01
Hausse de 4 points du taux de cotisation de la CNRACL			2,3			2,3		2,3
Rationalisation des exonérations sociales (contrats d'apprentissage, entreprises d'armement maritime, jeunes entreprises)	0,2			0,04	0,1	0,3		0,3
Hausse des taux de l'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature relative aux véhicules de fonction	0,1	0,02	0,1	0,04		0,3		0,3
Accord sur les cotisations de retraite des travailleurs transfrontaliers			0,3			0,3		0,3
Refonte des AG	2,2		2,7	0,3		5,1		5,1
Fusion des sections hors ONDAM - recettes fiscales indéterminées	0,04				0,3	0,3		0,3
Transfert entre l'Etat et la Sécurité sociale	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,0	0,0	-1,0
Moindre TVA en compensation des effets retours IS de la mesure de refonte des AG	-1,0					-1,0		-1,0
Transferts internes à la Sécurité sociale	1,2	-0,4	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Hausse du transfert de sous-déclaration AT	0,4	-0,4				0,0		0,0
Affectation de taxe sur les salaires de la CNAV vers la CNAM en compensation des effets retours IS de la mesure de refonte des AC	0,5		-0,5			0,0		0,0
Affectation de taxe sur les salaires de la CNAF vers la CNAM pour lui affecter le gain de la mesure de refonte des AG	0,3			-0,3		0,0		0,0
Soldes après-mesures du PLFSS 2025	-13,4	0,2	-3,1	0,0	-0,4	-16,7	0,7	-16,0

Source : Direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A).

NB 1 : Les économies liées au décalage de la revalorisation des pensions conduiraient à réduire la CSG sur les revenus de remplacement de 0,2 Md€. Ces pertes sont compensées par les moindres charges financières induites par le niveau élevé d'économies attendues

NB 2 : des économies portent également sur l'année 2024 où la PPV est réintégrée dans les rémunérations utilisées dans la formule de calcul des allègements généraux au 4^e trimestre 2024 (gain attendu de 0,4 Md€). Par ailleurs, la hausse du Smic de 2% au 1^{er} novembre 2024 sera neutralisée dans la formule de calcul. Le montant correspondant (0,3 Md€) n'apparaît pas en mesures nouvelles, la hausse du Smic au 1^{er} novembre n'étant pas inscrite dans le tendanciel

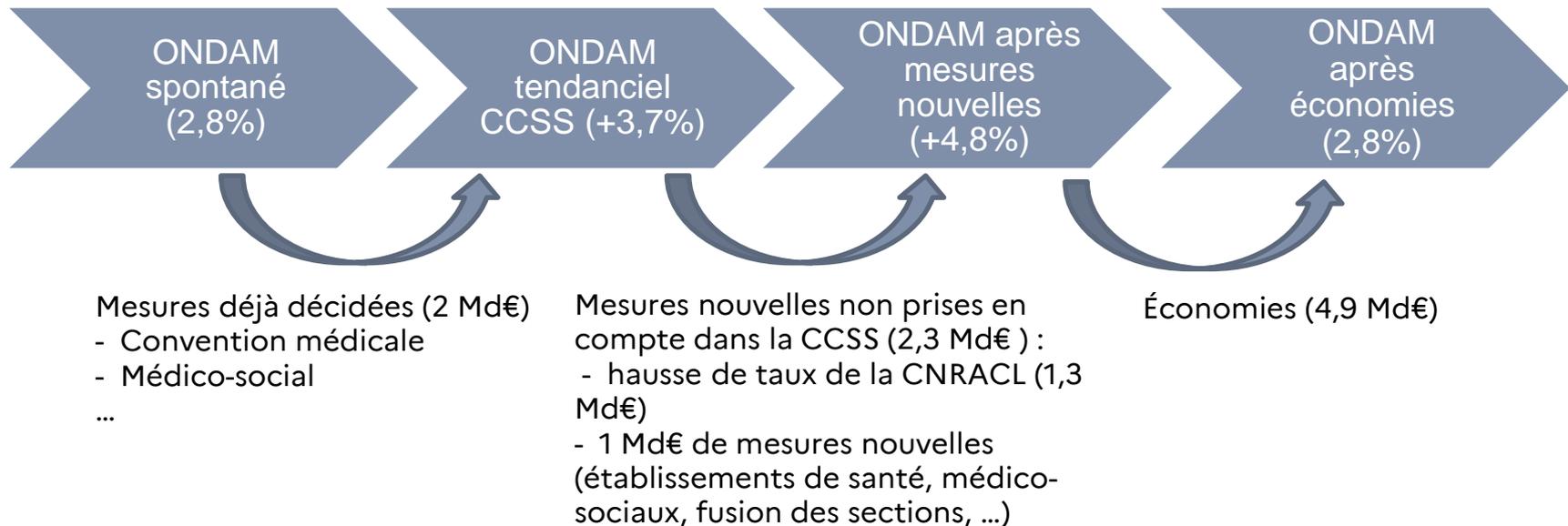
NB 3 : la mesure transférant 0,7 Md€ de dépenses des départements à la CNSA au titre de la fusion des sections n'est neutralisée qu'en partie, 0,2 Md€ restant à la charge de la CNSA. Un changement de périmètre de 0,5 Md€ est prévu pour compenser le reste mais avec une affectation de 0,3 Md€ de recettes fiscales non déterminées et non précisées dans le PLF



Annexe : ONDAM 2025

Un montant total d'économies de 4,9 Md€ dont une partie vient compenser les mesures nouvelles

L'ONDAM présenté dans le rapport de la CCSS inclut, outre les dépenses spontanées des mesures nouvelles déjà décidées auparavant (principalement la convention médicale), avec une évolution avant mesures de 3,7%.



Les économies présentées dans l'annexe 3 du PLFSS s'élèvent à 2,6 Md€ (4,9 Md€ d'économies minorées de 2,3 Md€ de dépenses nouvelles)

Annexe : la modification des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants a des impacts significatifs sur le niveau des ressources entre branches

La LFSS 2024 avait prévu de réformer **l'assiette de cotisations des travailleurs indépendants** ainsi que celle de la CSG à la suite des préconisations du rapport du HCFiPS sur le sujet (article 18 de la LFSS et décret n° 2024-688).

La mesure consiste schématiquement à **unifier l'assiette entre cotisations et CSG** afin d'éviter les effets de circularité, mais surtout d'accroître les droits contributifs des indépendants, **en se basant sur les revenus bruts et en appliquant un abattement**. La LFSS pour 2024 fixe cet abattement à 26%.

Le rapport du HCFiPS sur les travailleurs indépendants indiquait que « *ces évolutions se traduiront mécaniquement par une baisse du produit de la CSG, donc des recettes des organismes qui bénéficient d'une fraction de cette recette (essentiellement l'assurance maladie, mais également la branche famille, la Cades et la CNSA), au profit d'une hausse du produit des cotisations, qui du fait des barèmes actuels bénéficient essentiellement à la branche retraite (base et complémentaire)* ». En l'absence de neutralisation de ces effets*, la mesure se traduit en année pleine :

en M€	Retraite base	Maladie	Famille	Autonomie	Total ROBSS	Unedic	Cades	RCO
Total	290	-280	-215	-555	-760	-420	-320	1500

A l'issue de concertations avec les régimes complémentaires, ceux-ci devraient majorer leurs cotisations pour compenser la baisse totale (la LFSS 2024 prévoit le cadrage transmis par la Gouvernement « ne peut autoriser une hausse des cotisations inférieure au montant des baisses de prélèvement dont bénéficient, en application des dispositions d'application du présent article, les assurés de ce même régime pris dans leur ensemble »). On suppose donc ici que le solde de la réforme au bénéfice des travailleurs indépendants (environ 1,5 Md€) sera converti en hausses de cotisations conformément à la LFSS.

Les chiffres ci-dessus concernent les effets en régime de croisière : la loi et le décret précisent que les dispositions s'appliquent au calcul des cotisations et des contributions dues par les travailleurs indépendants non agricoles [...] au titre des périodes courant à compter du 1er janvier 2025. La mesure sera visible en 2026 avec un effet double, l'acquisition des revenus 2025 conduisant au calcul de la régularisation et au recalcul des acomptes.

*une partie des effets est largement neutralisée pour la branche maladie, la perte de CSG s'élevant pour celle-ci à 1,1 Md€