

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2025

Première lecture



Réunie le mercredi 13 novembre 2024, la commission a examiné le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025.

Elle a adopté 77 amendements, tendant notamment, sans modifier le montant global des mesures d'amélioration du solde, à préserver les petites retraites par une revalorisation différenciée des pensions, à supprimer la réduction des charges patronales au niveau du Smic, à lisser davantage l'augmentation des cotisations à la CNRACL, au bénéfice des hôpitaux et des collectivités territoriales, et à instaurer une contribution de solidarité par le travail de 7 heures pour assurer le financement de la branche autonomie.

1. UN PLFSS À FORTS ENJEUX

A. UNE SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES TRÈS DÉGRADÉE

Selon le Gouvernement, en 2024, le déficit public serait de 6,1 points de PIB, alors que la prévision associée au projet de loi de finances (PLF) pour 2024 était de 4,4 points de PIB.

Les finances sociales n'échappent pas à ce fort dérapage du déficit, avec **en 2024 un déficit anticipé à 18 milliards d'euros, soit 7,5 milliards d'euros de plus que la prévision** de 10,5 milliards d'euros de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024. Ce dérapage provient très majoritairement de recettes inférieures aux prévisions, en particulier dans le cas de la TVA.

Au niveau de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (qui intègrent aussi, notamment la Caisse d'amortissement de la dette sociale – Cades –, l'Unédic et les régimes complémentaires de retraite), on enregistrerait en 2024 un déficit de 0,6 milliard d'euros, à comparer avec une prévision d'excédent de 17,5 milliards d'euros.

B. UNE DISCUSSION DES PLF ET PLFSS SOUS LA SURVEILLANCE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES MARCHÉS FINANCIERS

La France est à nouveau sous procédure de déficit excessif depuis juillet 2024.

La Commission européenne et le Conseil doivent prochainement se prononcer sur le plan budgétaire et stratégique à moyen terme (PSMT) de la France, qui depuis la réforme du pacte de stabilité d'avril 2024 remplace les programmes de stabilité. La France souhaite obtenir que la durée de son ajustement, normalement de quatre ans, soit portée à sept ans, ce qui implique une certaine crédibilité.

Elle a désormais des taux d'intérêt supérieurs à ceux du Portugal, analogues à ceux de l'Espagne et s'approchant de ceux de l'Italie.

2. DES MESURES DE REDRESSEMENT CONSIDÉRABLES QUI, SELON LE GOUVERNEMENT, PERMETTRAIENT SEULEMENT D'ÉVITER UNE DÉGRADATION PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE L'AUTOMNE 2023

A. DES MESURES DE RENDEMENT DE 10 À 15 MILLIARDS D'EUROS SUR LA SPHÈRE SOCIALE

Pour éviter un nouveau dérapage du déficit en 2025, le Gouvernement propose des mesures de redressement comprises entre 10 et 15 milliards d'euros, dont le montant exact varie selon le champ et les conventions retenus (cf. tableau).

Les mesures de réduction du déficit proposées par le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	Resf* et dossier de presse du PLFSS	PLFSS (texte de l'annexe à la future LFSS)	PLFSS (annexe 3)	Base juridique de la mesure
Champ	<i>Administrations publiques</i>	<i>Sécurité sociale</i>	<i>Sécurité sociale</i>	
Revalorisation des retraites	3,6	3	3,1 (+ État : 1)	Art. 23 PLFSS
Assurance-chômage	0,4			Réglementaire
Économies Ondam	3,8	4,9	1,6	
<i>dont ticket modérateur</i>	1,1			Réglementaire
Taux CNRACL	2,3	ND	2,3	Réglementaire
Réforme des allègements généraux	4	4	4,1	
<i>Mesure stricto sensu</i>	4	-	5,1	Art. 6 PLFSS
<i>Compensation de la perte d'impôt sur les sociétés de l'État</i>		-	- 1,0	Art. 8 PLFSS
Autres	0,7		1,3	
Total	14,8	-	12,4	

* Rapport économique, social et financier annexé au PLF.

Les principaux écarts sont explicités dans le rapport de la commission des affaires sociales.

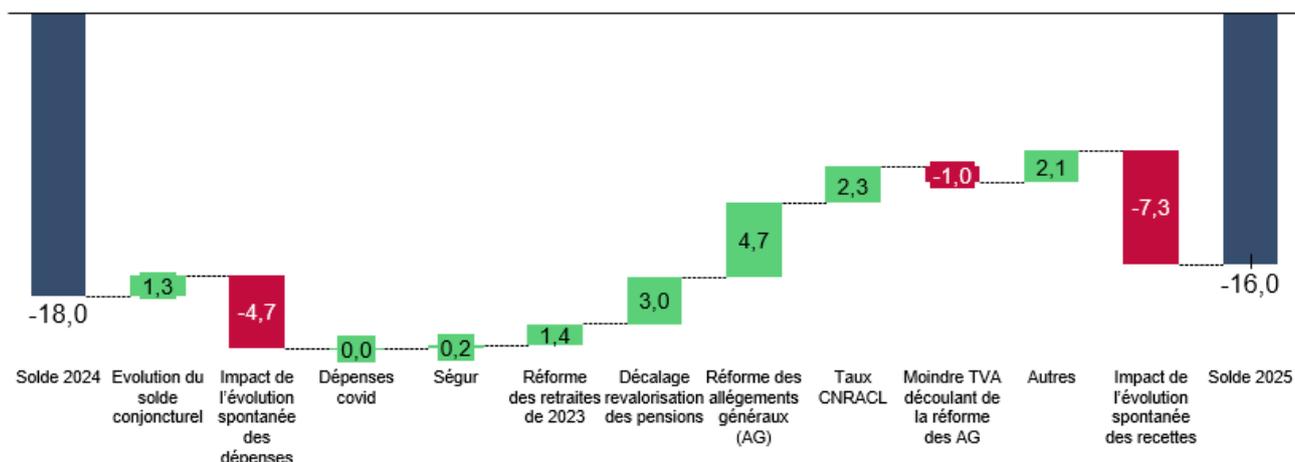
Source : Commission des affaires sociales

B. UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE QUI NE BAISSERAIT QUE DE 2 MILLIARDS D'EUROS

Malgré l'importance des mesures, le déficit de la sécurité sociale ne baisserait que de 2 milliards d'euros par rapport à 2024.

Passage du solde 2024 au solde 2025

(en milliards d'euros)



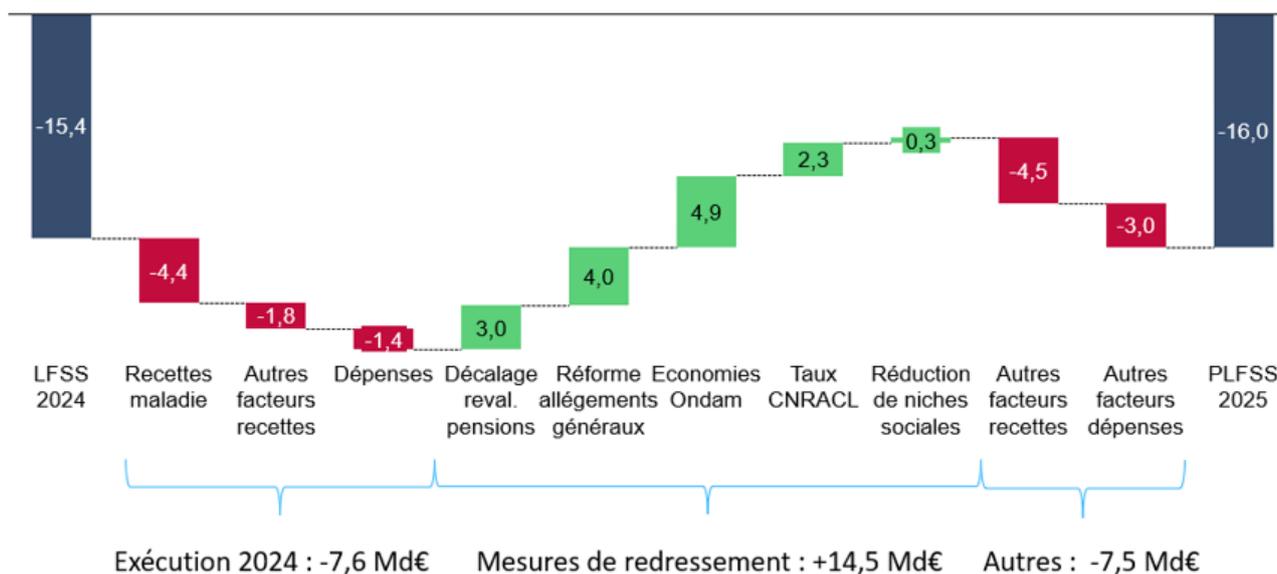
Source : Commission des affaires sociales, d'après les prévisions du Gouvernement

C. UN DÉFICIT 2025 UN PEU PLUS DÉGRADÉ QUE PRÉVU IL Y A UN AN

De même, les mesures de redressement n'empêcheraient pas le déficit 2025 d'être un peu plus dégradé que prévu il y a un an.

Le solde 2025 prévu par la LFSS 2024 et le PLFSS 2025

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après les prévisions du Gouvernement

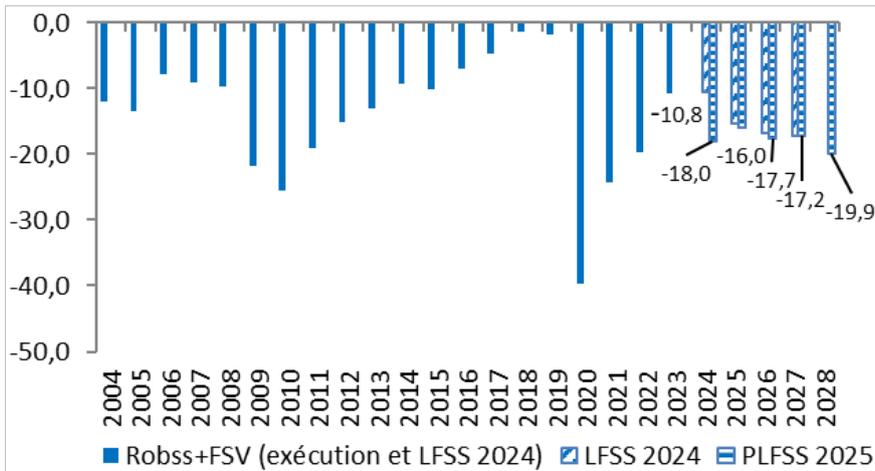
D. DES PERSPECTIVES À MOYEN TERME UN PEU PLUS DÉGRADÉES QU'IL Y A UN AN

Les perspectives à moyen terme sont elles aussi un peu plus dégradées qu'il y a un an.

Les prévisions de déficit pour 2025 et 2026 sont un peu moins favorables. La prévision pour 2027, de 17,2 milliards d'euros, est rigoureusement inchangée. Le déficit en 2028 atteindrait près de 20 milliards d'euros.

Le solde de la sécurité sociale : exécution et prévision

(en milliards d'euros)



Robss : régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. FSV : Fonds de solidarité vieillesse.

Source : Commission des affaires sociales, d'après les LFSS et les prévisions de l'annexe à la future LFSS

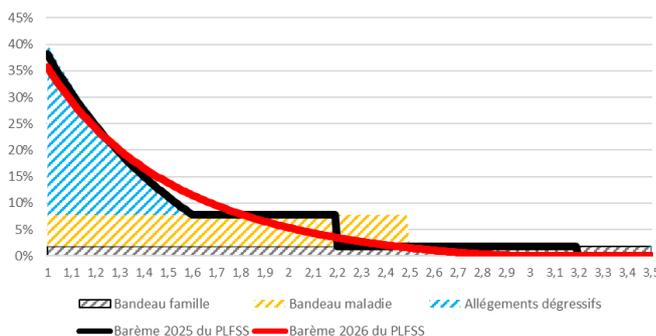
3. ADAPTER LES MESURES DE REDRESSEMENT PRÉVUES POUR 2025 POUR EN RENFORCER L'ACCEPTABILITÉ

La commission des affaires sociales partage l'ambition de ce PLFSS d'organiser le redressement des comptes de la sécurité sociale par des mesures fortes. Elle propose toutefois de mieux répartir cet effort et de protéger, en particulier, l'emploi et les retraites modestes.

A. RENDRE LA RÉFORME DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX PLUS FAVORABLE À L'EMPLOI

La réforme des allègements généraux prévus par l'article 6 du PLFSS

(Allègements de cotisations patronales, en % du salaire brut)



Source : Commission des affaires sociales

La principale mesure de la partie « recettes » du PLFSS est la **réforme des allègements généraux**, prévue par l'article 6 et devant être réalisée en deux temps, conformément au graphique ci-contre.

Selon les estimations du Gouvernement, cette mesure doit en 2025 **augmenter les cotisations de 5 milliards d'euros**, réduire l'impôt sur les sociétés d'un milliard d'euros et, après prise en compte de la réduction d'un milliard d'euros de la TVA affectée à la sécurité sociale pour compenser cette perte de recette (par l'article 38 du PLF), augmenter les recettes de la sécurité sociale de 4 milliards d'euros. Le rendement de la mesure serait analogue en 2026 et les années suivantes.

L'emploi peu qualifié étant très dépendant à son coût, la réduction des allègements au niveau du Smic (de 2 points en 2025 puis 2 points supplémentaires en 2026) pourrait susciter la destruction nette de plusieurs dizaines de milliers d'emplois. Ainsi, selon les prévisions économiques de l'OFCE du 16 octobre 2024, la mesure détruirait 50 000 emplois au bout de trois ans (dont 15 000 dès 2025). Le rendement de la mesure pourrait s'en trouver réduit d'un milliard d'euros par an.

Aussi, la commission a adopté **des amendements tendant à préserver l'emploi, en protégeant les allègements des salaires proches du Smic**, sans remettre en cause l'équilibre général de la mesure.

B. L'INSTAURATION D'UNE CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ

La commission propose, également dans la partie « recettes » du PLFSS, de **remplacer l'actuelle journée de solidarité par une contribution de solidarité par le travail**.

Il s'agit concrètement **d'augmenter de sept heures la durée annuelle de travail**. Les modalités d'accomplissement de cette contribution de solidarité par le travail seront définies par un accord d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, par une convention ou un accord de branche.

Une totale souplesse sera laissée aux acteurs de terrain pour les définir en fonction de leurs besoins et de leur organisation. La contribution de solidarité par le travail ne pourra simplement pas prendre la forme d'heures de travail effectuées le 1^{er} mai.

En échange du bénéfice de ces heures de travail non rémunérées, le taux de l'actuelle contribution de solidarité pour l'autonomie, acquittée par les employeurs, sera porté de 0,3 % à 0,6 %.

Ainsi, la **branche autonomie** bénéficiera d'une **recette pérenne d'environ 2,5 milliards d'euros** afin de l'aider à faire face à ses dépenses croissantes en matière **d'aide aux personnes âgées dépendantes ou aux personnes en situation de handicap**, dans un contexte de vieillissement inéluctable de la population française.

C. SYNTHÈSE DES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION

Au total, les modifications proposées par la commission sont synthétisées par le tableau ci-après.

Certaines sont de nature réglementaire. Ainsi, la commission propose de **réaliser en quatre ans** (au lieu de trois) **l'augmentation de 12 points du taux de cotisation** à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (**CNRACL**), alors que de nombreux **hôpitaux** et **collectivités locales** sont dans une situation financière difficile.

Ces mesures, qui ne changent pas le montant global des mesures de redressement proposées par le Gouvernement, ont pour objet de rendre celles-ci plus acceptables, en particulier en réduisant l'impact de la réforme des allègements généraux sur l'emploi et en préservant la revalorisation des petites retraites.

Principales modifications proposées par la commission

<i>En milliards d'euros</i>	Mesures dégradant le solde	Mesures améliorant le solde	Véhicule
Réforme des allègements généraux	1,0		Art. 6 PLFSS
Revalorisation différenciée des retraites	0,5		Art. 23 PLFSS
Fonds d'urgence pour les Ehpad	0,5		Art. 25 (Gvt)
Soutien aux départements pour l'aide à domicile	0,2		Art. 8 (Gvt)
Hausse de taux de la CNRACL en quatre ans	0,6		Réglementaire
Contribution de solidarité		2,4	Add. apr. 7
Fiscalité comportementale		0,5	
Obligation d'utiliser le dossier médical partagé et mesures contre la fraude		0,5	Add. apr. 16
Médicaments biosimilaires		0,1	Add. apr. 16
Total	2,8	3,5	
Solde		0,7	

Source : Commission des affaires sociales

4. RETROUVER LA MAÎTRISE DES FINANCES SOCIALES

A. FIXER UNE TRAJECTOIRE CRÉDIBLE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE À PARTIR DE RÉFORMES STRUCTURELLES

Les prévisions à moyen terme des LFSS ne prennent en compte que les mesures déjà connues. Elles ne constituent donc pas une programmation.

Afin de mettre un terme à ce malentendu récurrent sur le statut des prévisions annexées à la LFSS, la commission propose d'ailleurs de modifier le rapport annexé pour en préciser le statut.

Il importe néanmoins que les pouvoirs publics fixent rapidement une trajectoire crédible de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale. Cela suppose d'engager plusieurs réformes de fond, en particulier dans le domaine de la santé et dans celui de la dépendance.

B. RÉALISER SIMULTANÉMENT DE NOUVEAUX TRANSFERTS DE DETTE À LA CADES POUR SÉCURISER LE VERSEMENT DES PRESTATIONS

C'est à partir de cette trajectoire crédible de retour à l'équilibre que pourront se faire de nouveaux transferts de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Or ceux-ci sont indispensables. En effet, les déficits de la sécurité sociale s'accumulent pour l'heure à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), qui ne peut s'endetter qu'à court terme et est donc vulnérable à une possible crise de liquidité, comme on a pu s'en rendre compte en 2020 au début de la crise sanitaire, quand il a fallu mettre en place en urgence un dispositif de financement pour pouvoir continuer de payer les prestations. Aussi, comme le souligne la Cour des comptes, le financement des déficits par l'Acoss se fait « *dans des conditions qui pourraient mettre en risque le versement des prestations* »¹.

Il convient donc de réaliser à brève échéance de nouveaux transferts de dette à la Cades. Cela impliquera de repousser l'échéance d'extinction de la dette sociale, actuellement fixée à 2033, ce qui ne peut être fait que par une loi organique.

Les principaux amendements adoptés par la commission

- Dans le cas de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2024, majoration du sous-objectif relatif aux établissements de santé à hauteur de 200 millions d'euros (article 2) ;
- dans le cas de la réforme des allègements généraux de cotisations sociales patronales (article 6) :
 - en 2025, neutralisation de la baisse des allègements au niveau du Smic et limitation des bandeaux maladie et famille à respectivement 2,1 Smic et 3,1 Smic ; à partir de 2026, neutralisation de la baisse des allègements au niveau du Smic et sortie du dispositif à 2,05 Smic ;
 - neutralisation totale de la mesure pour les dispositifs particuliers (« TO-DE », « Lodéom »...)
- instauration d'une contribution de solidarité par le travail : augmentation de sept heures de la durée annuelle du travail et passage de 0,3 % à 0,6 % de la contribution de solidarité pour l'autonomie pour apporter 2,5 milliards d'euros de ressources pérennes en faveur de l'autonomie des personnes âgées et en situation de handicap (article additionnel après l'article 7) ;

¹ Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale – un déficit devenu structurel malgré les mesures envisagées pour 2025*, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et à la commission des affaires sociales du Sénat, octobre 2024.

- report d'un an de la réforme de l'assiette de la clause de sauvegarde, et plafonnement de la contribution sur les médicaments génériques, les spécialités de référence soumises à un tarif forfaitaire de responsabilité et les spécialités de référence peu onéreuses (article 9) ;
- revalorisation du tarif de la dernière tranche fiscale de la taxe sur les boissons à sucres ajoutés réformée et augmentation du barème de la taxe sur les boissons édulcorées (article 9 *bis*) ;
- augmentation temporaire du barème de l'accise sur les tabacs, afin de s'approcher en 2025 de l'objectif de prix moyen de 13 euros du paquet de cigarettes, et renforcement de la fiscalité des jeux (articles additionnels après l'article 9 *bis*) ;
- étalement de la hausse des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) afin de soulager les hôpitaux et les collectivités territoriales (article 14) ;
- suppression des dispositions autorisant le Gouvernement et l'assurance maladie, de manière pérenne et sans nouvelle autorisation parlementaire, à baisser unilatéralement les tarifs applicables à la biologie et à l'imagerie médicale (article 15) ;
- suppression des dispositions soumettant le remboursement de certains produits, actes et transports prescrits au respect, par le prescripteur, des recommandations de la Haute Autorité de santé (article 16) ;
- développement de l'utilisation du dossier médical partagé, en exigeant sa consultation avant certaines prescriptions (article 16) et en incitant les professionnels de santé, en ville et à l'hôpital, à consulter et alimenter ce dossier (article additionnel après l'article 16) ;
- sécurisation de la carte vitale et accélération du déploiement de l'application « Carte vitale » sécurisée (article additionnel après l'article 16) ;
- renforcement de la coopération et de la coordination entre assurance maladie obligatoire et assurance maladie complémentaire en matière de lutte contre la fraude (article additionnel après l'article 16) ;
- création d'une somme forfaitaire mise à la charge des patients n'honorant pas un rendez-vous avec un professionnel de santé (article additionnel après l'article 16) ;
- suppression de l'extension de l'obligation de dispensation à l'unité des médicaments (article 19) ;
- réduction de quatre à deux ans de la durée de l'expérimentation sur le régime de financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et des unités de soins longue durée (article 21) ;
- revalorisation de l'ensemble des pensions de retraite à hauteur de la moitié de l'inflation au 1^{er} janvier 2025, et revalorisation totale sur l'inflation des pensions de retraites dont le montant est inférieur au Smic au 1^{er} juillet, de manière pérenne. Le manque à gagner entre les mois de janvier et de juillet sera compensé par un versement unique qui interviendra en juillet (article 23) ;
- possibilité, pour toutes les victimes de faute inexcusable de l'employeur, de bénéficier d'une indemnisation partielle en capital (article 24) ;
- suspension du versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) en cas de défaut de paiement du salaire dû à l'assistante maternelle ou à l'employé à domicile (article additionnel après l'article 24).



Philippe Mouiller
Les Républicains,
Deux-Sèvres
Président

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfss2024.html>



**Élisabeth
Doineau**
UC,
Mayenne

Rapporteuse générale,
chargée des recettes et
des équilibres généraux



**Corinne
Imbert**
App. LR,
Charente-Maritime

Rapporteuse
pour la branche
assurance maladie



**Marie-Pierre
Richer**
Ratt. LR,
Cher

Rapporteuse
pour la branche
accidents du travail
et maladies
professionnelles



**Pascale
Gruny**
LR,
Aisne

Rapporteur
pour la branche
vieillesse



**Olivier
Henno**
UC,
Nord

Rapporteur
pour la branche
famille



**Chantal
Deseyne**
LR,
Eure-et-Loir

Rapporteur
pour la branche
autonomie