

Approbation des comptes 2025 de la sécurité sociale

En 2023, 2024 et 2025, chacune des deux chambres du Parlement a rejeté les trois premiers projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss). Le 9 juin 2026, l'Assemblée nationale a rejeté le Placss relatif à l'exercice 2025.

Contrairement aux années précédentes, la commission **propose d'adopter le Placss relatif à l'exercice 2025**. En effet, la qualité des comptes s'est significativement améliorée, la Cour des comptes ayant certifié les comptes 2025 de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de la branche famille.

I. Le quatrième projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale

A. Permettre un « chaînage vertueux » entre Placss et PLFSS

Les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss), résultant de la loi organique du 14 mars 2022, correspondent, schématiquement, à l'ancienne première partie des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), examinées à l'automne. Le projet de Lacss (Placss) doit être déposé avant le 1^{er} juin, afin de favoriser un « chaînage vertueux » avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) : il convient de tirer les enseignements de l'exécution d'une année n avant de discuter du PLFSS pour une année n+2.

B. Le rejet par chacune des deux chambres du Parlement des Placss relatifs aux exercices 2022 à 2024

En 2022, les deux assemblées ont rejeté le texte. Le Sénat avait alors adopté une motion de sa commission des affaires sociales tendant à opposer la question préalable, du fait notamment du refus de la Cour des comptes de certifier les comptes 2022 de la Cnaf et de la branche famille, et de la non-conformité de plusieurs annexes à la loi organique.



En 2023, du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale, le Placss n'a pu être examiné suffisamment en amont du PLFSS. L'examen du Placss juste avant le PLFSS constituait *de facto* un retour à la situation d'avant la réforme, où la première partie du PLFSS tenait lieu de Placss. Chacune des deux chambres du Parlement a également rejeté le texte, dans le cas du Sénat par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable.

Le troisième Placss, examiné en 2025, concernait l'exercice 2024. Il a été rejeté par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat, qui, conformément à la proposition de la commission, n'en a adopté aucun article. La position du Sénat se justifiait par le fait que les annexes étaient toujours imparfaitement conformes aux obligations organiques, et, surtout, par l'impossibilité de la Cour des comptes de certifier les comptes de la Cnaf et de la branche famille.

II. Un texte davantage conforme aux obligations organiques

Dans le cas du Placss 2025, la certification des comptes de la Cnaf et de la branche famille supprime la principale lacune qui demeurerait. **C'est ce qui justifie la proposition de la commission d'adopter le texte.**

Principales lacunes des différents Placss

	Placss 2022	Placss 2023	Placss 2024	Placss 2025
Certification Cnaf et branche famille	Refus	Impossibilité	Impossibilité	Certification
	Absence de prise en compte dans le tableau patrimonial de la correction de 5 Md€ apportée par la LFSS 2023 sur les recettes 2021 à l'initiative du Sénat			
Dernier indicateur renseigné des Repss (moyenne)	Année n-2 (2020)	Année n-1 (2022)	Année n-1 (2023)	Année n-1 (2024)
Évaluation des niches (cumulé)	Aucune	20 % des niches correspondant à 28 % du montant	34 % des niches correspondant à 96 % du montant	52 % des niches correspondant à 98 % du montant

	Grave lacune
	Lacune
	Conformité

Placss : projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Repss : rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale.

Source : Commission des affaires sociales

III. Un déficit de la sécurité sociale toujours très élevé et dont la soutenabilité n'est pas assurée

A. Un déficit de la sécurité sociale supérieur de 6,3 milliards d'euros à celui de 2024 mais inférieur de 0,5 milliard d'euros à la prévision

Le déficit de la sécurité sociale est passé de 15,3 milliards d'euros en 2024 à **21,6 milliards d'euros** en 2025, ce qui représente une aggravation de 6,3 milliards d'euros.

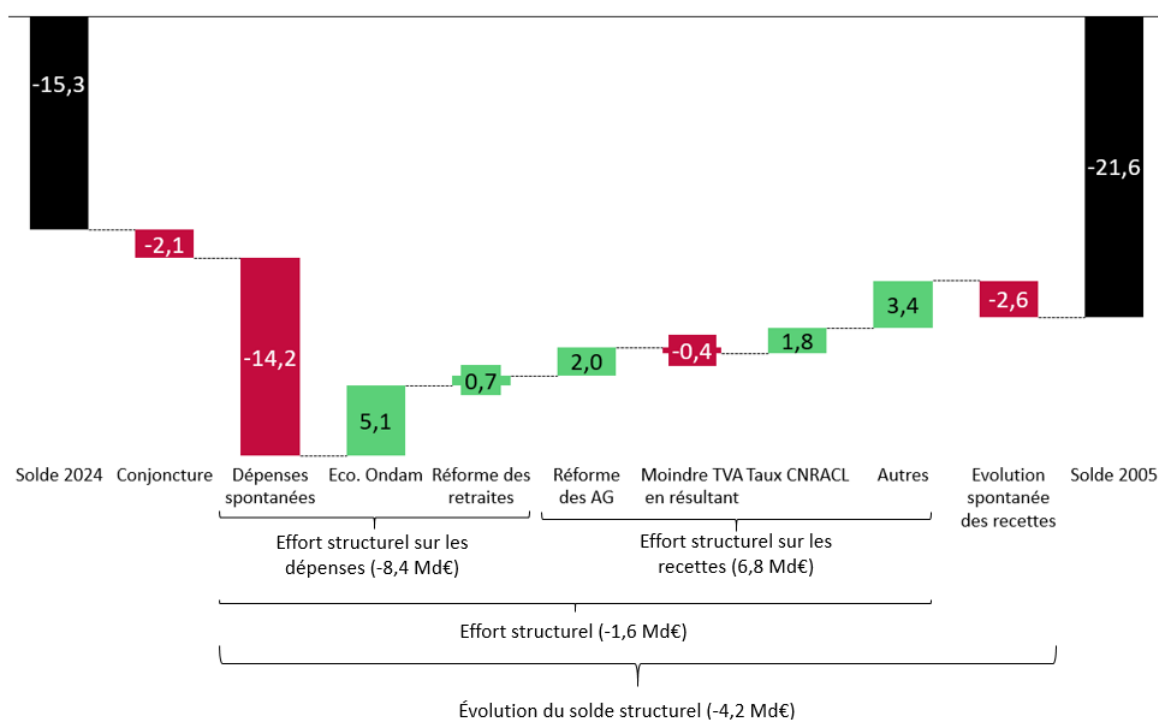
En effet, l'augmentation du déficit venant de la croissance spontanée des dépenses n'a pu être compensée par les diverses mesures d'amélioration du solde, comme le montre le graphique ci-après.

21,6 Md€

C'est le **déficit de la sécurité sociale en 2025**.

Décomposition indicative de l'évolution du solde de la sécurité sociale entre 2024 et 2025 (Robss+FSV)

(en milliards d'euros)



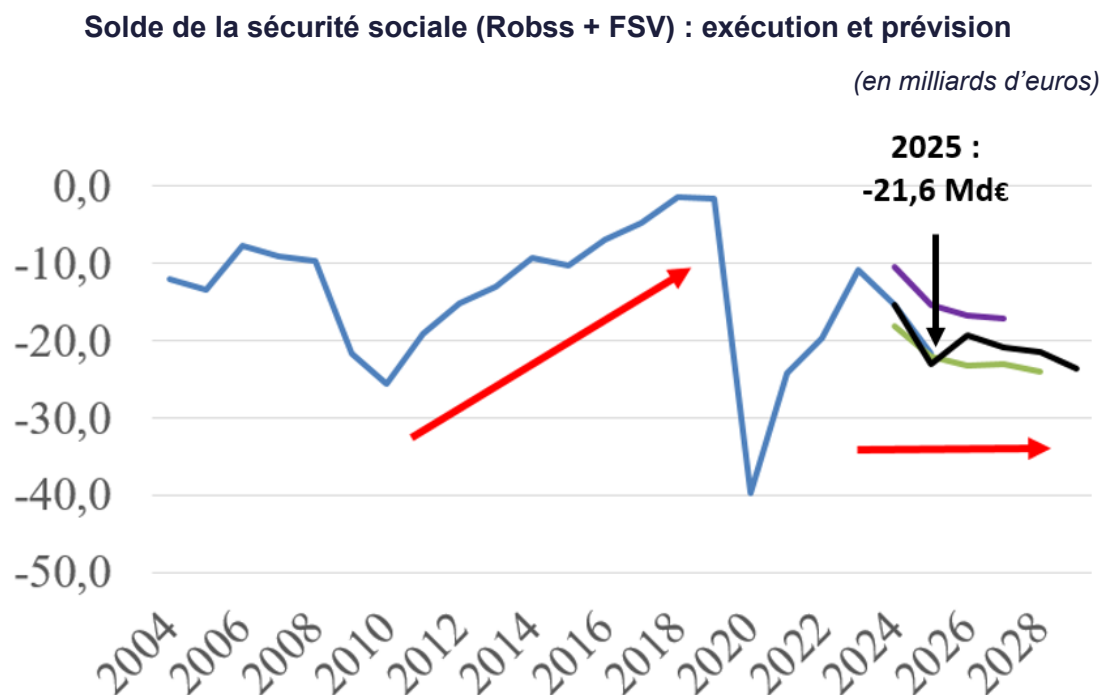
Lecture : un montant positif (bâtons verts) correspond à une amélioration du solde, un montant négatif (bâtons rouges) à une dégradation du solde.

AG : allégements généraux. CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. FSV : Fonds de solidarité vieillesse. Robss : régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

B. Un déficit qui, en l'absence de mesures correctrices, continuerait d'augmenter, faisant peser un risque sur le financement de la sécurité sociale

Selon l'annexe à la LFSS 2026, en l'absence de mesures au-delà des économies annuelles (habituelles) de 4 milliards d'euros nécessaires pour ramener la croissance annuelle de l'Ondam à 2,9 %, le déficit poursuivrait son augmentation pour atteindre 23,7 milliards d'euros en 2029 (cf. graphique).



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

Source : Commission des affaires sociales, d'après les LFSS et le présent Placss

C. Une absence de maîtrise du déficit qui met en péril le financement de la sécurité sociale

Le déficit des administrations publiques fait peser un risque sur la soutenabilité de leur dette.

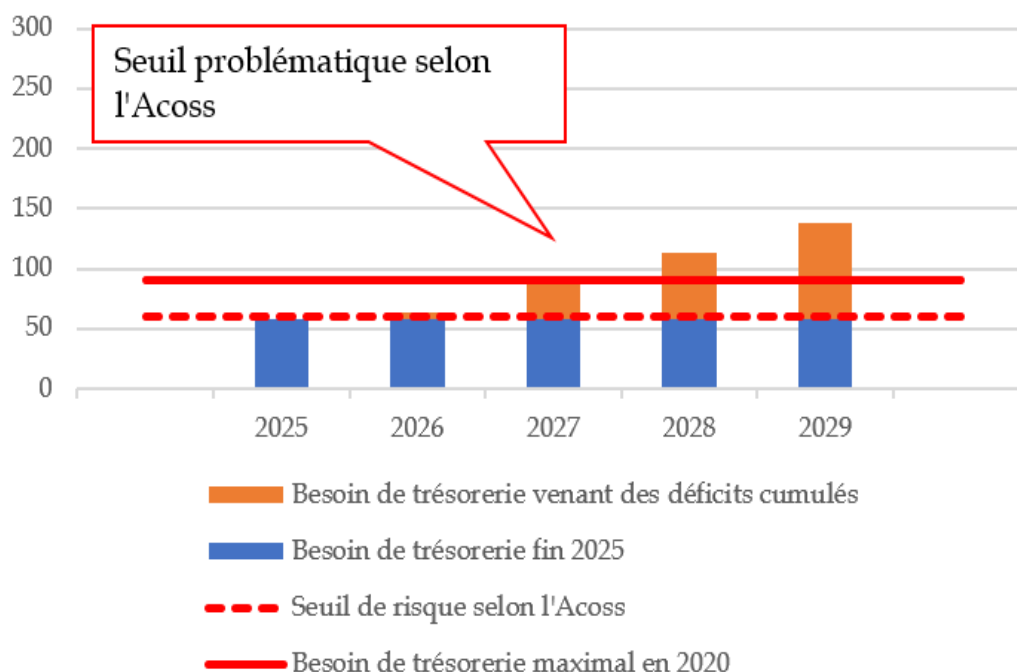
Dans le cas particulier de la sécurité sociale, le risque est accru par la « tuyauterie » utilisée pour financer la sécurité sociale. En effet, celle-ci est financée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), qui s'endette à court terme sur les marchés financiers.

Un endettement à court terme faisant peser le risque d'une crise de liquidité, la dette de l'Acoss est périodiquement transférée à la Cades. Celle-ci doit, en application d'une disposition organique, achever l'amortissement de sa dette au plus tard fin 2033.

Le pic annuel de besoin de trésorerie de l'Acoss tend à augmenter chaque année du montant du déficit de la sécurité sociale. Malgré les deux amendements identiques de la commission et du Gouvernement au PLFSS 2026 autorisant le transfert de 15 milliards d'euros de dette de l'Acoss à la Cades (dans le respect de l'échéance de 2033), cela pourrait conduire l'Acoss à approcher en 2027 le besoin de trésorerie maximal qu'elle n'était pas parvenue à financer lors de la crise sanitaire (ce qui avait obligé à se tourner vers la Caisse des dépôts et un pool de banques).

Le besoin de trésorerie maximal de l'Acoss, estimé d'après les prévisions de déficit de l'annexe à la LFSS 2026

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales

IV. Enjeux de la sécurité sociale

A. Le retour de la sécurité sociale à l'équilibre (Élisabeth Doineau)

1. Des mesures d'amélioration du solde de 12 milliards d'euros par an jusqu'en 2029 sur le périmètre de la sécurité sociale ?

L'annexe à la LFSS 2026 inscrit dans la loi l'objectif de retour de la sécurité sociale à l'équilibre, en fixant pour échéance l'année 2029. Cette disposition, préconisée dans le rapport « boîte à outils »¹ de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat de septembre 2025, figurait dans le texte initial.

À l'initiative de la commission des affaires sociales, l'annexe précise l'effort annuel moyen à réaliser sur le périmètre de la sécurité sociale en 2027, 2028 et 2029 : celui-ci est d'environ 12 milliards d'euros en incluant l'effort à réaliser pour respecter l'Ondam (d'environ 4 milliards d'euros par an).

12 Md€

C'est selon la LFSS 2026 le montant des mesures annuelles moyennes d'amélioration du solde nécessaire pour ramener la sécurité sociale à l'équilibre en 2029

¹ Élisabeth Doineau et Raymonde Poncet Monge, *Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat*, rapport d'information n° 901 (2024-2025), mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat, commission des affaires sociales, 23 septembre 2025.

2. Quelles mesures pour ramener la sécurité sociale à l'équilibre ?

• Les principales mesures envisageables sont connues

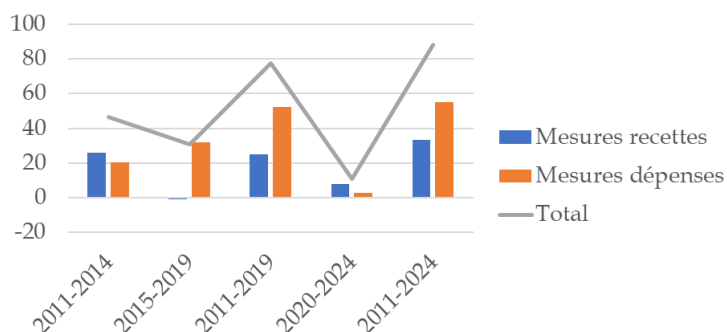
Dans un rapport¹ de septembre 2025, la mission d'information et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat a synthétisé les principales propositions de mesures d'amélioration du solde évoquées dans le débat public.

Celles-ci, au nombre d'une centaine (qu'il ne saurait bien entendu être question de toutes mettre en œuvre), ont un rendement cumulé de plus de 100 milliards d'euros.

Il s'agit donc moins de concevoir de nouvelles mesures auxquelles personne n'aurait pensé que de choisir parmi les nombreuses mesures figurant dans les rapports publiés depuis plus de dix ans.

• La position du Sénat : privilégier l'action sur la dépense

Mesures sur les recettes et les dépenses
(en milliards d'euros)



Dans les années 2010, la réduction du déficit structurel a été permise par une action sur les dépenses et, dans une moindre mesure, sur les recettes, pour respectivement 50 milliards d'euros et 25 milliards d'euros environ.

Source : Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat

De même, la majorité sénatoriale a préconisé, dans le cas du PLFSS pour 2026, une réduction du déficit reposant très majoritairement sur les dépenses.

Toutefois l'écart entre le texte initial du PLFSS et la loi adoptée montre la difficulté à mettre en œuvre une telle stratégie dans le contexte politique actuel.

B. Les inégalités de revenu entre les retraités (Pascale Gruny)

1. Les mécanismes de solidarité garantissant un revenu minimal aux personnes retraitées ou âgées ont bénéficié de récentes revalorisations

Les deux mécanismes visant à préserver le pouvoir d'achat des retraités percevant des petites pensions de retraite d'une part, et des personnes âgées percevant de faibles revenus, les exposant à la pauvreté, d'autre part, ont fait l'objet de fortes revalorisations depuis les années 2010.

¹ Élisabeth Doineau et Raymonde Poncet Monge, *Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat*, rapport d'information n° 901 (2024-2025), mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat, commission des affaires sociales, 23 septembre 2025.

Le montant du minimum vieillesse, qui vise à assurer un revenu minimal aux personnes âgées de plus de 65 ans, indépendamment de leur contribution au système de retraite¹, a été revalorisé de 71,4 % entre 2007 et 2026².

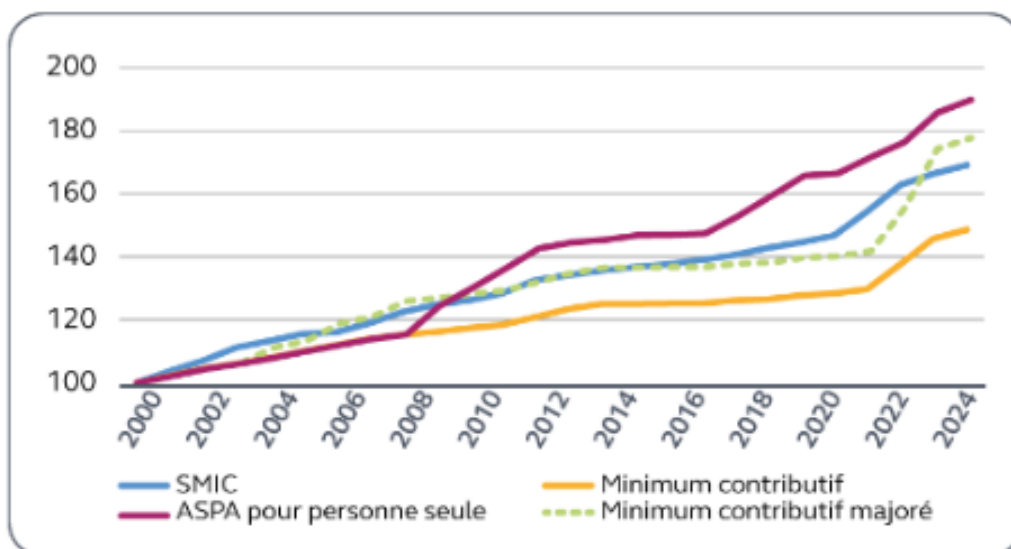
Cette forte revalorisation a élargi le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse, même si la dernière estimation du taux de non-recours à l'Aspa s'élève à 50 %, ce qui signifie concrètement que la moitié des personnes qui seraient éligibles à cette allocation ne la sollicitent pas.

Les minima de pension, qui mêlent solidarité et contribution, visent pour leur part à garantir aux assurés bénéficiant d'une petite retraite à taux plein, en contrepartie de salaires faibles ou d'une carrière hachée, de voir le montant de leur pension rehaussé lors de sa liquidation afin d'atteindre 85 % du Smic net. La réforme des retraites de 2023 comporte un certain nombre de mesures permettant d'atteindre effectivement cet objectif et limitant l'effet de décrochage des minima de pension par rapport à l'Aspa et au Smic.

71,4 %

C'est la revalorisation du montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées entre le 1^{er} janvier 2007, date de sa création en remplacement de plusieurs prestations du minimum vieillesse, et le 1^{er} janvier 2026.

Évolution en euros courants des seuils du minimum contributif, de l'Aspa et du Smic (base 100 en 2000)



Source : *Cour des comptes*, La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2026

¹ Le minimum vieillesse regroupe actuellement l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, qui n'est plus attribuée mais toujours servie, et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), allocation différentielle dont le montant est déterminé par la différence entre les ressources du bénéficiaire et le plafond de l'Aspa. À la fin de l'année 2025, 834 000 personnes bénéficiaient du minimum vieillesse.

² Le plafond du montant du minimum global et de l'Aspa pour une personne seule s'élevait ainsi au 1^{er} janvier 2007 à 7 635,53 euros bruts par an, soit 636 euros par mois, et au 1^{er} janvier 2026, à 12.523,14 euros bruts par an, soit 1 043 euros par mois.

2. La diversité des revenus des retraités est toutefois source de fortes inégalités, ouvrant le débat sur l'opportunité d'une indexation annuelle des pensions de retraite sur l'inflation

Parallèlement aux minimum vieillesse et minima de pension, le montant moyen des pensions de droit direct des retraités a augmenté depuis une vingtaine d'années, grâce à l'effet dit « de noria »¹. Cette augmentation doit toutefois être nuancée par le retour d'une forte inflation. Ainsi, entre 2017 et 2023, le montant mensuel de la pension de droit direct des retraités a augmenté de 11,8 % en euros courants mais a baissé de 2 % en euros constants.

Cette différence s'explique notamment par le fait que législateur a dérogé à plusieurs reprises depuis 2018 au principe d'indexation annuelle des pensions de retraites sur l'inflation, dans un contexte d'augmentation de la dépense publique. La revalorisation des retraites sur l'inflation de 5,3 % intervenue au 1^{er} janvier 2024 a ainsi coûté 15 milliards d'euros.

Face à une dégradation de 4,5 milliards d'euros du déficit de la branche vieillesse entre 2023 et 2025, l'opportunité d'une indexation des pensions de retraite sur l'inflation fera sans nul doute débat lors des prochaines échéances budgétaires, alors que le Smic a été revalorisé de 2,41 % au 1^{er} juin 2026, l'inflation repartant à la hausse en raison des tensions sur les prix de l'énergie résultant de la guerre au Moyen-Orient.

4,5 Md€

C'est l'aggravation du déficit de la branche vieillesse entre 2023 et 2025. Le présent projet de loi évalue en effet à 7,1 Md€ le déficit de la branche vieillesse en 2025.

C. Le renforcement de l'implication des pères dans leurs fonctions parentales (Olivier Henno)

1. L'investissement paternel, un enjeu essentiel

L'investissement des pères durant les premières années de la vie d'un enfant présente des effets durables sur le foyer familial. Plus un père est présent auprès de son enfant après sa naissance, plus il sera susceptible de s'impliquer dans le travail domestique du foyer. En effet, cette présence permet de « *créer précocement des habitudes, des compétences et une légitimité paternelle dans le travail familial* »².

L'implication des pères participe directement au développement de l'enfant, en particulier sur le plan cognitif, affectif et relationnel. Le père participe davantage aux décisions relatives à l'enfant, ce qui allège la charge pesant sur la mère et limite la spécialisation des rôles parentaux. Le développement de l'enfant invite donc à « *passer d'une logique centrée sur la libération du temps des femmes à une logique qui transforme aussi la place des hommes dans la famille* »³.

Malgré cet état de fait, près de 45 % des pères ne passent aucun moment seul avec leur enfant de moins de six ans de façon hebdomadaire⁴.

¹ L'effet « de noria » est un indicateur mesurant le taux de variation de la masse salariale causé par le remplacement de salariés plus âgés par des plus jeunes. Cet indicateur démontre que les nouveaux retraités bénéficient de carrières plus favorables que leurs aînés en raison d'une tendance économique aux gains de productivité, ce qui a pour conséquence d'augmenter le montant de la pension moyenne de droit direct.

² Réponse de Romain Delès au questionnaire du rapporteur.

³ Réponse de Romain Delès au questionnaire du rapporteur.

⁴ Réponse de la Drees au questionnaire du rapporteur.

Les femmes attendent de plus en plus des hommes une implication accrue dans le foyer domestique. Il s'agit parfois d'une condition pour la réalisation du désir d'enfants dans les discussions au sein du couple, bien que « *les femmes se montrent souvent déçues après la naissance de l'écart entre ce qu'elles espéraient de l'investissement de leur conjoint ou des engagements de leur conjoint et l'investissement réel de ce dernier* »¹.

Lorsqu'ils font usage du congé de paternité, les pères mettent régulièrement en avant, notamment lors du temps consacré à leur enfant durant le congé de paternité, « *le sentiment d'un défaut d'apprentissage et de socialisation aux gestes de soin* »². Ils estiment manquer d'expérience et de formation et souhaitent pouvoir davantage disposer de temps afin de se former aux gestes du soin auprès des nouveau-nés. Le congé de paternité représente une opportunité pour les pères de gagner en autonomie et en confiance dans l'exercice de leurs fonctions parentales.

Historiquement, en France, la politique familiale a soutenu l'emploi des femmes en cherchant à les soulager du travail domestique, principalement grâce au développement des modes de garde³. Or, s'il est souhaitable d'agir sur les dispositifs permettant aux femmes de travailler, la politique familiale se concentre moins sur le volet inverse, c'est-à-dire l'implication des hommes dans la sphère familiale⁴.

L'effet sur la natalité de dispositifs tels que le congé de paternité est peu clair. En revanche, le congé de paternité contribue à réduire les inégalités de genre sur le marché du travail, qui selon une note⁵ de 2024 du Conseil d'analyse économique ont un coût économique « *de l'ordre de la dizaine de points de PIB* ».

2. Des dispositifs coûtant entre 0,5 et 1 milliard d'euros par an

L'éducation des hommes à la parentalité coûte **entre 0,5 et 1 milliard d'euros** par an, essentiellement du fait du congé de paternité, réformé en 2021 et qui a coûté **663 millions d'euros** en 2023.

183 M€

sont consacrés aux dispositifs de soutien à la parentalité, hors congé de paternité, en 2025.

Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss) annexé au présent Placss, annexe Famille

Par ailleurs, la branche famille finance des dispositifs spécifiques d'éducation à la parentalité, ouverts aux deux parents. Par exemple, inspiré du modèle suédois des « *öppen förskola* » (« école maternelle ouverte »), les lieux d'accueil enfants-parents sont des espaces qui accueillent sans inscription et de façon libre les enfants âgés de moins de six ans, accompagnés de leurs parents ou d'un adulte référent. Il s'agit d'un lieu de transition entre l'espace familial et l'espace collectif. Ils favorisent les échanges entre parents ainsi qu'avec des professionnels de la parentalité.

¹ Réponse de Myriam Chatot au questionnaire du rapporteur.

² Ludovic Viévard, Pierre Grosdemouge, Dann Mettidji, Alice Quérel, Réforme du congé de paternité : modalités de recours, vécus, effets sur les inégalités femmes-hommes et la construction de la paternité, mars 2023

³ Réponse de Romain Delès au questionnaire du rapporteur.

⁴ Réponse de Romain Delès au questionnaire du rapporteur.

⁵ Emmanuelle Auriol, Camille Landais, Nina Roussille, « Égalité hommes-femmes : une question d'équité, un impératif économique », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 83, novembre 2024.

3. Comment renforcer l'investissement des pères ?

L'allongement du congé de paternité avait bénéficié d'une large médiatisation en 2021. Selon le rapporteur, il apparaît pertinent d'en relancer la communication afin de cibler les publics les plus en difficulté (certains parents au chômage indemnisés par exemple se pensant à tort inéligibles du fait des restrictions pouvant être associées à leur statut) et, d'autre part, d'insister sur la souplesse du dispositif pour en augmenter le taux de recours.

Il convient en outre d'inscrire le congé de paternité dans une réflexion plus large sur les congés parentaux.

Le rôle des entreprises dans l'éducation à la paternité est incontournable. L'implication des pères dans les premiers mois de la vie de leur enfant est très souvent freinée par la crainte de conséquences négatives pour leur emploi. Le degré d'investissement des pères dans la sphère domestique découle des exigences de la sphère professionnelle sur les arbitrages que les pères doivent effectuer entre leur vie familiale et leur vie professionnelle, souvent au détriment de la première.

Les instruments utilisés se heurtent souvent à la faiblesse des moyens disponibles. Un renforcement du congé de paternité est parfois envisagé. Ainsi, la note précitée de 2024 du Conseil d'analyse économique préconise « *une réforme ambitieuse du congé paternité, en l'allongeant à 10 semaines, dont 6 obligatoires* », pour un coût estimé à 1,3 milliard d'euros selon la borne haute. Toutefois les préconisations tendant à augmenter les moyens se heurtent à la difficulté de leur financement, dans le contexte actuel des finances publiques.

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter [ici](#) le dossier législatif.



Philippe MOUILLER
Président
Deux-Sèvres
Les Républicains



Élisabeth DOINEAU
Rapporteuse générale
chargée des recettes et
des équilibres généraux
Mayenne
Union Centriste



Pascale GRUNY
Rapporteur
pour la branche
assurance vieillesse
Aisne
Les Républicains



Olivier HENNO
Rapporteur
pour la branche
famille
Nord
Union Centriste

 contact.sociales@senat.fr

 01.42.34.31.34

 www.senat.fr

