

N° 35

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2024

## PROJET DE LOI

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

*d'approbation des comptes  
de la sécurité sociale de l'année 2023,*

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

*(Envoyé à la commission des affaires sociales.)*

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (17<sup>e</sup> législature) : 4, 292, 317 et T.A. 4.**



### Article liminaire

- ① Les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale s'établissent comme suit pour l'année 2023, au sens de la comptabilité nationale :

②

*(ramené au produit intérieur brut)*

Recettes .....	26,7 %
Dépenses .....	26,2 %
Solde .....	0,5 %

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Au titre de l'exercice 2023, sont approuvés :

- ② 1° Le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

③

*(en milliards d'euros)*

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie .....	232,8	243,9	-11,1
Accidents du travail et maladies professionnelles .....	16,8	15,4	1,4
Vieillesse.....	272,5	275,1	-2,6
Famille .....	56,8	55,7	1,0
Autonomie .....	37,0	37,6	-0,6
Toutes branches (hors transferts entre branches) .....	598,5	610,4	-11,9
Toutes branches y compris Fonds de solidarité vieillesse (hors transferts entre branches ou fonds) ....	600,0	610,7	-10,8

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

⑤

*(en milliards d'euros)*

	Recettes	Dépenses	Solde
Fonds de solidarité vieillesse .....	20,4	19,3	1,1

## Article 2

① Au titre de l'exercice 2023, sont approuvés :

② 1° Les dépenses constatées relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'élevant à 247,8 milliards d'euros ;

③ 2° Les recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites, lesquelles sont nulles ;

④ 3° Les recettes mises en réserve par le Fonds de solidarité vieillesse, lesquelles sont nulles ;

⑤ 4° Le montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, s'élevant à 18,3 milliards d'euros.

## Article 3

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi présentant un tableau, établi au 31 décembre 2023, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, tels qu'ils sont constatés dans les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2023 figurant à l'article 1<sup>er</sup>.

**ANNEXE**  
**RAPPORT RETRAÇANT LA SITUATION PATRIMONIALE, AU 31**  
**DÉCEMBRE 2023, DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE ET DES**  
**ORGANISMES CONCOURANT À LEUR FINANCEMENT, À**  
**L'AMORTISSEMENT DE LEUR DETTE OU À LA MISE EN RÉSERVE DE**  
**RECETTES À LEUR PROFIT ET DÉCRIVANT LES MESURES PRÉVUES**  
**POUR L'AFFECTATION DES EXCÉDENTS ET LA COUVERTURE DES**  
**DÉFICITS CONSTATÉS POUR L'EXERCICE 2023**

①

**I. – Situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2023 :**

②

(en milliards d'euros)

<b>ACTIF</b>	<b>2023 (net)</b>	<b>2022 (net)</b>	<b>PASSIF</b>	<b>2023</b>	<b>2022</b>
<b>Immobilisations</b>	<b>7,3</b>	<b>7,3</b>	<b>Fonds propres</b>	<b>-92,2</b>	<b>-99,2</b>
Immobilisations non financières	5,4	5,4	Dotations	24,6	24,1
			<i>Régime général</i>	10,0	8,1
Prêts, dépôts de garantie	1,2	1,2	<i>Autres régimes</i>	9,4	8,7
			<i>Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)</i>	0,2	0,2
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,7	0,8	<i>Fonds de réserve pour les retraites (FRR)</i>	5,0	7,1
			Réserves	22,5	24,3
			<i>Régime général</i>	3,7	3,8
			<i>Autres régimes</i>	5,2	6,3
			<i>FRR</i>	13,6	14,2
			Report à nouveau	- 149,4	- 146,9
			<i>Régime général</i>	12,3	8,2
			<i>Autres régimes</i>	1,1	0,9
			<i>Fonds de solidarité vieillesse (FSV)</i>	0,8	-0,5
			<i>CADES</i>	- 163,6	- 155,4
			Résultat de l'exercice	8,5	-1,3
			<i>Régime général</i>	-10,7	-20,1
			<i>Autres régimes</i>	-1,3	-0,9
			<i>FSV</i>	1,1	1,3

			<i>CADES</i>	<i>18,3</i>	<i>19,0</i>
			<i>FRR</i>	<i>1,0</i>	<i>-0,6</i>
			Ecart d'estimation (réévaluation des actifs du FRR en valeur de marché)	<i>1,6</i>	<i>0,6</i>
			<b>Provisions pour risques et charges</b>	<b><i>17,2</i></b>	<b><i>17,1</i></b>
<b>Actif financier</b>	<b><i>60,6</i></b>	<b><i>57,1</i></b>	<b>Passif financier</b>	<b><i>174,0</i></b>	<b><i>179,8</i></b>
Valeurs mobilières et titres de placement	<i>38,2</i>	<i>35,1</i>	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, europapiers commerciaux)	<i>164,7</i>	<i>169,7</i>
<i>Régime général</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)</i>	<i>13,8</i>	<i>26,1</i>
<i>Autres régimes</i>	<i>17,8</i>	<i>14,9</i>	<i>CADES</i>	<i>150,9</i>	<i>143,6</i>
<i>CADES</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	<i>5,6</i>	<i>5,4</i>
<i>FRR</i>	<i>20,4</i>	<i>20,1</i>	<i>Régime général (ordres de paiement en attente)</i>	<i>4,6</i>	<i>4,5</i>
Encours bancaire	<i>20,3</i>	<i>20,3</i>	<i>Autres régimes</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Régime général</i>	<i>12,7</i>	<i>10,3</i>	<i>CADES</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
<i>Autres régimes</i>	<i>4,5</i>	<i>5,3</i>			
<i>FSV</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	Dépôts reçus	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>CADES</i>	<i>2,5</i>	<i>4,0</i>	<i>ACOSS</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>FRR</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>			
Créances nettes au titre des instruments financiers	<i>2,2</i>	<i>1,7</i>	Dettes nettes au titre des instruments financiers	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>CADES</i>	<i>1,9</i>	<i>1,2</i>	<i>ACOSS</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>FRR</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	Autres	<i>3,5</i>	<i>4,4</i>
			<i>Autres régimes</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>
			<i>CADES</i>	<i>0,5</i>	<i>1,4</i>

<b>Actif circulant</b>	<b>109,3</b>	<b>106,9</b>	<b>Passif circulant</b>	<b>78,1</b>	<b>73,7</b>
Créances de prestations	9,2	8,5	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires de prestations	42,4	39,9
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	9,6	12,6	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants	4,9	4,8
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	64,6	61,4			
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale	17,7	15,3	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques et organismes de sécurité sociale	19,9	18,1
Produits à recevoir de l'État	0,7	0,7			
Autres actifs	7,4	8,4	Autres passifs	10,9	10,9
<b>Total de l'actif</b>	<b>177,2</b>	<b>171,3</b>	<b>Total du passif</b>	<b>177,2</b>	<b>171,3</b>

③ Sur le champ des régimes de base, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui est celui qui est commenté dans la présente annexe, sans inclusion donc des régimes complémentaires, le passif net (ou « dette ») de la sécurité sociale, mesuré par ses fonds propres négatifs, et qui recouvre pour l'essentiel le cumul des déficits passés restant à financer, s'élève à 92,2 milliards d'euros au 31 décembre 2023.

④ Alors qu'il atteignait un niveau très élevé lors des années qui ont suivi la crise financière de 2008, le passif net a été en recul constant entre 2014 et 2019. Tout au long de cette période, la réduction des déficits des régimes de base et du FSV, ainsi que les résultats excédentaires de la CADES et du FRR, ont conduit à dégager un résultat consolidé positif sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale. Cependant, dans le contexte de crise sanitaire et économique, les fonds propres des organismes cités au paragraphe précédent se sont à nouveau fortement dégradés à partir de 2020 : le passif net s'est accru de 25,3 milliards d'euros entre 2019 et 2020, puis de 6,8 milliards d'euros entre 2020 et 2021, et à nouveau de 5,7 milliards d'euros entre 2021 et 2022. Il atteignait ainsi un total de 99,2 milliards d'euros au 31 décembre 2022.

⑤ L'amélioration de la situation nette de la sécurité sociale à fin 2023, marquée par un recul du passif net de 7,0 milliards d'euros, reflète le niveau moins élevé des déficits des régimes de base et du FSV sur les deux derniers exercices : après -39,7 milliards d'euros en 2020 et -24,3 milliards d'euros en 2021, les déficits se sont élevés à -19,7 milliards d'euros en 2022 puis à -10,8 milliards d'euros en 2023. De fait, le résultat consolidé sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale tel qu'appréhendé ici est redevenu positif en 2023 (+8,5 milliards d'euros, contre -1,3 milliard d'euros en 2022, cf. tableau ci-dessous). En effet, les résultats annuels positifs de la CADES (+18,3 milliards d'euros en 2023, qui traduisent sa capacité annuelle d'amortissement des déficits passés) et ceux du FRR ont fait plus que couvrir les déficits des régimes au titre de l'exercice 2023.

⑥ Le financement du passif net de la sécurité sociale est assuré, à titre principal, par un recours à l'emprunt qui est essentiellement porté par la CADES et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'endettement financier net de la sécurité sociale, telle qu'appréhendée dans la présente annexe, qui correspond à la différence entre les dettes financières et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, suit donc en premier lieu les mêmes tendances que le passif net auquel il est fait référence ci-dessus. Il subit, à titre secondaire, les effets de la variation du besoin en fonds de roulement lié au financement des actifs et passifs circulants (créances et dettes), et des acquisitions d'actifs immobilisés, qui ont également un impact sur la trésorerie. Après s'être accru de 36,0 milliards d'euros en 2020, de 4,7 milliards d'euros en 2021, puis de 7,4 milliards d'euros en 2022, pour atteindre un total de 122,7 milliards d'euros au 31 décembre 2022, l'endettement financier a nettement reculé en 2023 (113,4 milliards d'euros en fin d'exercice, soit 9,3 milliards d'euros de moins que l'année précédente), en cohérence avec l'évolution du passif net et du besoin en fonds de roulement.

⑦

### Évolution du passif net, de l'endettement financier net et des résultats comptables consolidés de la sécurité sociale depuis 2010

*(en milliards d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Passif net au 31/12 (fonds propres négatifs)	- 87,1	- 100,6	- 107,2	- 110,9	-110,7	-109,5	-101,4	- 88,5	-77,0	-61,4	- 86,7	- 93,5	- 99,2	- 92,2
Endettement financier net au 31/12	- 96,0	- 111,2	- 116,2	- 118,0	-121,3	-120,8	-118,0	-102,9	-86,8	-74,6	-110,6	- 115,3	- 122,7	- 113,4
Résultat comptable consolidé de l'exercice (régimes de base, FSV, CADES et FRR)	- 23,9	- 10,7	- 5,9	-1,6	+ 1,4	+ 4,7	+ 8,1	+ 12,6	+ 14,9	+15,4	- 22,9	- 4,9	- 1,3	+ 8,5

**⑧ II. – Couverture des déficits et affectation des excédents constatés sur l'exercice 2023 :**

⑨ Parmi les différents régimes ou branches, certains présentent par construction des résultats annuels équilibrés ou très proches de l'équilibre, et n'appellent donc aucune mesure de ce type. Il en est ainsi de la branche AT-MP, et des branches et régimes intégrés financièrement au régime général (ensemble des branches Maladie des différents régimes de base depuis la mise en œuvre, en 2016, de la protection universelle maladie, et branche Vieillesse de base du régime des salariés agricoles depuis 1963). Il en est de même des régimes de retraite équilibrés par des subventions de l'État (SNCF, RATP, régimes des mines et des marins) et des régimes d'employeurs équilibrés par ces derniers (fonction publique de l'État, industries électriques et gazières).

⑩ Par ailleurs, une partie importante des déficits est couverte par les versements de la CADES, laquelle a vocation, depuis 2021, à financer, dans la limite de 92 milliards d'euros, les soldes négatifs cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches Maladie, Vieillesse et Famille du régime général, et de la branche Vieillesse du régime des non-salariés agricoles, ainsi que ceux du FSV.

⑪ Ainsi, au titre de l'exercice 2023, sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, le décret n° 2024-176 du 6 mars 2024 a organisé des versements de la CADES, intervenus en 2024, au bénéfice de la branche Maladie du régime général à hauteur de 8,8 milliards d'euros. Ces versements permettront de couvrir l'essentiel du report à nouveau négatif, de 11,1 milliards, de la branche après l'affectation de son résultat 2023.

⑫ Enfin, s'agissant des autres régimes ou branches dont le résultat n'est pas équilibré, le Gouvernement n'a pas pris de mesures relatives à la couverture de leurs déficits ou à l'affectation de leurs excédents constatés sur l'exercice 2023. Leurs déficits ou excédents seront donc affectés, selon le cas, aux réserves ou au report à nouveau des régimes concernés, conformément à l'affectation proposée par les instances délibératives approuvant les comptes.