

# Webinaire Collectif « 10 choix politiques pour en finir avec le SIDA ».

## Plan de Loi de Financement 2025

## Loi de financement de la Sécurité Sociale 2025

Hélène Meunier, ingénieure sociale, formatrice  
Institut Régional du Travail Social, Montpellier.  
1<sup>er</sup> avril 2025

## SOMMAIRE

---

### Préambule

- Les différents types de textes budgétaires et leur organisation
  - LOLF et LOLFSSS
  - PLF, LFI et LFR
  - PLFSS et LFI

### I. La loi de finance 2025 : objectifs et principaux points

- Qu'est-ce qu'une loi de finances ?
- Objectifs financiers, économiques et politiques de la LFI 2025
- Architecture de la LFI 2025
- En bref

Puis un peu plus en détails :

#### 1. Mission « santé »

- a. Programme 204 « prévention, sécurité sanitaire & offre de soins »
  - i. Action 11 « pilotage de la politique de santé publique »
  - ii. Action 12 « santé des populations »
  - iii. Action 14 « Prévention des maladies et qualité de vie des personnes malades »
- b. Programme 183 : protection maladie
  - i. Le cas de l'AME

#### 2. Mission « Immigration, asile et intégration »

- a. Les objectifs
- b. Programme 303 « immigration et asile ».

#### 3. Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

- a. Programme 304 : « inclusion sociale et protection des personnes »

#### 4. Mission « Travail, emploi et administration des ministère sociaux ».

- a. Programme 102 « accès et retour à l'emploi » (RSA)
- b. Principaux points relatifs à l'emploi

**5. Mission « Cohésion des territoire »**

- a. Programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

**La LFSS : principaux points**

**1. Rappel : une évolution de la Sécurité Sociale donnant de plus en plus de pouvoir à l'État**

- a. Organisation de la sécurité sociale.
- b. De la démocratie sociale à la gouvernance.
- c. Réforme Juppé et apparition des LFSS, puis LOLFSS de 2005.

**2. Les grands points à retenir de la LFSS 2025**

- a. ONDAM 2025 et efforts attendus
- b. Ce qui a été censuré par le Conseil Constitutionnel
- c. Santé des particuliers
- d. Prévention, santé et accès aux soins
- e. Dépendance et autonomie
- f. Famille
- g. Médicaments (lutte contre les pénuries)

## PRÉAMBULE

---

Il existe plusieurs types de texte budgétaires qui sont examinés par les députés et les sénateurs :

- **Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** : c'est en quelque sorte la Constitution financière de l'État. Elle encadre les différentes lois de finances annuelles, fixe leur contenu, détermine leur présentation, régie leur préparation et leur examen, établit leur modalité de vote et d'application. Votée en 2001, la LOLF a remplacé l'ordonnance de 1959 devenue obsolète, et est rentrée en vigueur à partir de la loi de finance 2006.
- **Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)** : créée le 2 août 2005 pour compléter la réforme de 1996 (réforme « Juppé ») qui a instauré la LFSS, le LOLFSS intègre et cadre la démarche de performance au niveau des services de la Sécurité sociale. Elle vise aussi à mieux articuler les PLF et PLFSS.
- **Projet de loi de finances (PLF)** : établi par le Gouvernement, il fixe les orientations répondant à des **objectifs politiques**. Il détermine les moyens alloués à chaque ministère et à chaque projet, ainsi que les recettes prévisionnelles. Il peut réévaluer le taux d'imposition des ménages et des entreprises, ainsi que le niveau des taxes.
- **Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)** : fixe les **conditions d'équilibre financier de la Sécurité Sociale** tout en fixant les **objectifs de dépenses**. La LFSS tient compte du PLF mais elle n'a pas de fonction budgétaire ; elle vise à déterminer **l'objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM)**. La Direction de la Sécurité Sociale (DSS) élabore le PLFSS en collaboration avec la direction du Budget du ministère de l'Économie et des Finances et les directions du ministère de la Santé et des Solidarités. La Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (CCSS) y participe également. Une fois voté le PLFSS devient la LFSS.
- **La loi de finances initiale (LFI)** : une fois adoptée par le Parlement (par un vote à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, voire via un 49.3), le PLF devient la loi de finances initiale de l'année qui débute.
- **Le projet de loi de finances rectificative (PLFR)** : le budget voté pour l'année est susceptible d'être modifié au regard de nouvelles décisions politiques, d'évolutions imprévues des dépenses, des recettes ou de la conjoncture macroéconomique (croissance, PIB...). Par exemple l'année 2020 a demandé 4 lois rectificatives du fait de la crise Covid.

# LA LOI DE FINANCES

---

## Qu'est-ce que la loi de finances ?

Chaque année à l'automne, le Gouvernement présente le Projet de Loi de Finances (PLF), qui propose l'ensemble des dépenses et recettes de l'État pour l'année suivante. Il détermine ainsi le budget, c'est-à-dire la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges à venir selon un équilibre économique et financier déterminé. Le PLF demande une année de préparation, il doit être voté au plus tard le 31 décembre et est soumis à une procédure parlementaire particulière. Une fois voté le PLF devient la Loi de finance Initiale (LFI).

## Processus d'examen et adoption du PLF :

### Qui prépare le PLF ?

- Le Gouvernement et les administrations (Premier ministre, direction du Budget, les ministères, les différents ministres et leurs cabinets),
- Le Conseil d'État<sup>1</sup>,
- Le Parlement<sup>2</sup>,
- Le Conseil Constitutionnel<sup>3</sup>

Le PLF se prépare en deux phases, l'une administrative, l'autre parlementaire, durant lesquelles ces acteurs interviennent à différents moments.

### Les deux phases du PLF

- **La phase administrative :**

Les ministères préparent entre eux les PLF à travers un cycle de réunions dites « conférences budgétaires » (réunions techniques, conférences de performance, de budgétisation, de répartitions des finances etc.). Elle s'achève avec la rédaction du PLF et ses annexes.

Cette phase dure de janvier à septembre, où le PLF (qui a entretemps été examiné par le Conseil d'État et le Haut Conseil des Finances Publiques) est adopté en conseil des ministres, puis présenté devant les commissions des finances du Parlement et à la presse.

- **Phase Parlementaire du PLF :**

Juste après l'adoption du PLF en conseil des ministres, ce dernier est débattu par le Parlement, examiné par le Conseil Constitutionnel et promulgué en dernière étape par le Président de la République.

---

<sup>1</sup> Créé en 1799 par Napoléon Bonaparte, le Conseil d'État est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Il a pour rôle dans le cadre de la Vème République qui est la nôtre de conseiller le Gouvernement. Il doit être consulté pour certains actes tels que les projets de lois, de projets d'ordonnance et certains projets de décrets. Le Conseil d'État vérifie également le respect des règles de procédure et l'application de la loi par les tribunaux et les cours administratives.

<sup>2</sup> Le Parlement est divisé en deux chambres : l'Assemblée Nationale et le Sénat. Son rôle est de débattre et de voter les lois proposées par le Gouvernement et de contrôler l'action de ce dernier. Le Sénat, contrairement à l'Assemblée Nationale, est une assemblée permanente, puisque le chef de l'État ne peut pas la dissoudre.

<sup>3</sup> Le Conseil Constitutionnel assure le contrôle de la constitutionnalité des lois (respect de la Constitution), veille à la régularité des élections nationales (dont il promulgue les résultats), et peut émettre un avis dans certaines situations (décès, démission ou empêchement du Président de la République ou en cas d'application de l'article 16 de la Constitution (concentration temporaire des pouvoirs législatifs et exécutifs dans les mains du Président, en cas de grave danger pesant sur les institutions de la République).

## Loi de finances 2025 : approuvée par le Sénat le 6 février dernier.

Cette loi a connu un parcours inédit suite à la censure du gouvernement Barnier le 4 décembre 2024. Une loi de finances spéciale a été promulguée le 20 décembre 2024 afin d'assurer les prélèvements des impôts et la continuité des services publics.

La LFI a finalement été votée le 14 février 2025 (promue au Journal Officiel le 15 février 2025).

## Les objectifs de la LFI 2025 :

- Redresser les comptes publics de 50 milliards d'euros
- Ramener le déficit public à 5,4% du PIB en 2025.

→ Baisse des dépenses de l'État, taxes exceptionnelles sur les plus fortunés et les plus grandes entreprises.

**Dette publique 115,5% du PIB.**

**Déficit de l'État : 139 Md€.**

→ Un avis du 29 janvier 2025 du Haut Conseil des Finances Publiques relativise la prévision de 0,9% de croissance du PIB annoncée par le Gouvernement, qui paraît optimiste.

Dans les lois de finances, les grandes lignes de dépenses sont réparties par missions, qui renvoient chacune à une politique publique définie (et pouvant relever d'un ou de plusieurs ministères). Chaque mission est elle-même divisée en programmes, et chaque programme est décliné en actions qui permettent de flécher les moyens alloués.

Le PLF 2025 comporte en tout 34 missions.

## EN BREF :

Les mesures envers les grosses entreprises et grandes fortunes :

- **Surtaxe sur les grandes entreprises** : taxe exceptionnelle (a priori non reconduite en 2026) qui devrait concerner quelques 440 groupes dont le chiffre d'affaires dépasse le milliard d'euros.
- **Une surtaxe exceptionnelle sur les très hauts revenus** : sont concernés les foyers dont le revenu fiscal de référence dépasse les 250 000€ par personne seule, 500 000 € pour un couple, soit environ 24 000 foyers fiscaux. Cette surtaxe devrait rapporter 1,87Md€.
- **Augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (dite « taxe Chirac »)** : celle-ci passe de 2,63 euros à 7,40 euros pour des destinations européennes en classe économique. En outre, de nouvelles catégories de vols sont surtaxées : les destinations lointaines, où la taxe passe de 7,50 euros à 40 euros, et l'aviation d'affaires, dont les passagers devront s'acquitter de 420 euros pour une destination proche et de 2 100 euros pour une destination lointaine. Le produit de la taxe devrait passer de 460 millions d'euros en 2024 à près de 1 milliard en 2025.

## Les baisses de dépenses prévues dans la loi de finances :

- **Les collectivités territoriales doivent faire des économies** : réduction de leur budget de 2,2 Md€, avec par ailleurs une augmentation des sommes ponctionnées par l'État sur leurs recettes.

### Principales compétences par collectivité

Collectivités	Groupes de compétences
Communes	Gestion des écoles maternelles et élémentaires ; Urbanisme, logement, environnement
Départements	Action sociale (enfance, personnes âgées, personnes handicapées, RSA...); Gestion des collèges
Régions	Développement économique ; Gestion des lycées ; Transports non urbains ; Aménagement du territoire ; Formation professionnelle ; Gestion des fonds européens

→ Un effort budgétaire qui a été réduit de moitié par rapport à ce qui avait été annoncé par le gouvernement de Michel Barnier, face à la colère des collectivités et notamment des Régions, échelon le plus touché.

→ Gel de la TVA versée aux collectivités (1,2 Md€ d'économie attendues)

→ Suppression du Fond de précaution qui devait ponctionner 3 Md€ à 450 grandes collectivités et intercommunalités.

- **Une réduction des crédits de l'AME :**

Gel des crédits alloués à l'AME que le gouvernement Bayrou prévoyait d'augmenter de 9%.

L'AME est donc maintenue (pour l'instant), mais son enveloppe n'augmente pas.

→ Suppression de la disposition qui voulait soumettre l'octroi de l'AME à un contrôle médical préalable demandé par les sénateurs.

→ Budget amputé de 111 millions d'€ car la reconduction du budget de l'AME à l'identique ne prend pas en compte l'inflation.

→ **Le droit à la santé des étrangers en situation irrégulière a été de nouveau attaqué par une proposition de loi déposée le 29 janvier 2025 par des députés du groupe LR visant à supprimer le titre de séjour pour soins. Cette proposition a été rejetée en Commission des lois, un sursis jusqu'à la prochaine fois ?**

- **Budget de la recherche et de l'enseignement supérieur en baisse :**

Baisse de 1 Md€ par rapport à 2024 (soit 31,5 Md€).

→ ¼ du budget en moins dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

→ presque la moitié du budget en moins pour la recherche industrielle et économique.

→ Ce choix politique va questionner le lien de plus en plus croissant entre universités, laboratoires de recherches et financeurs privés...

- **Baisse du budget de la culture :**

Moins 150 millions d'euros, montants alloués au patrimoine amputé de 200 000 millions d'euros, le Pass Culture passe d'un budget de 97 à 72 millions d'euros.

- **Baisse de l'aide au développement :**

Budget amputé de 1,2 Md€ (soit 18,6% par rapport à 2024).

→ Une réduction encore plus sévère que celle prévue initialement par le gouvernement de Michel Barnier.

→ Fin de l'affectation automatique à l'aide au développement d'une partie des taxes sur les transactions financières et du tarif de solidarité sur les billets d'avion.

L'aide au développement devient de plus en plus une arme politique qu'un principe de solidarité envers les nations les plus pauvres (cf. choix des Etats-Unis vis-à-vis de l'USAID).

→ Volonté affichée dans les partis de droite et extrême droite de conditionner l'aide au développement aux pays avec lesquels l'Europe aurait des intérêts économiques (matières premières par ex.) ou coopérant avec en termes de contrôle des flux migratoires... Voir des articles sur le sujet dans les sources.

- **Baisse des dépenses pour la formation et l'apprentissage :**

Baisse du budget du Ministère du Travail de 4 Md€ par rapport à 2024.

→ Apprentissages et contrats aidés amputés de 3,5 Md€, avec un impact particulièrement fort sur les petites et moyennes structures employeuses, la formation dans des métiers pourtant essentiels et en tension comme le travail social...

*Allons dans les détails.*

## Loi de finance 2025

---

**« Budget 2025 : redresser les finances publiques et protéger les Français. »**

*« Le budget 2025, fruit d'un travail parlementaire ayant abouti à un compromis en commission mixte paritaire, a été adopté le 17 février 2025. Ce budget assure la crédibilité de la France en enclenchant une dynamique forte de réduction des dépenses publiques. »*

Tel qu'énoncé sur le site du Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique le 21 février dernier.

Mais aussi :

**« Le budget 2025 permet de financer les priorités du Gouvernement dans les domaines régaliens tels que la justice, la sécurité et la défense nationale. Les crédits budgétaires de ces ministères sont en hausse avec un milliard d'euros supplémentaire pour garantir la sécurité des Français au quotidien, et une augmentation de 3,3 milliards d'euros dédiés à la défense nationale pour renforcer ses capacités et garantir l'autonomie stratégique de la France. »**

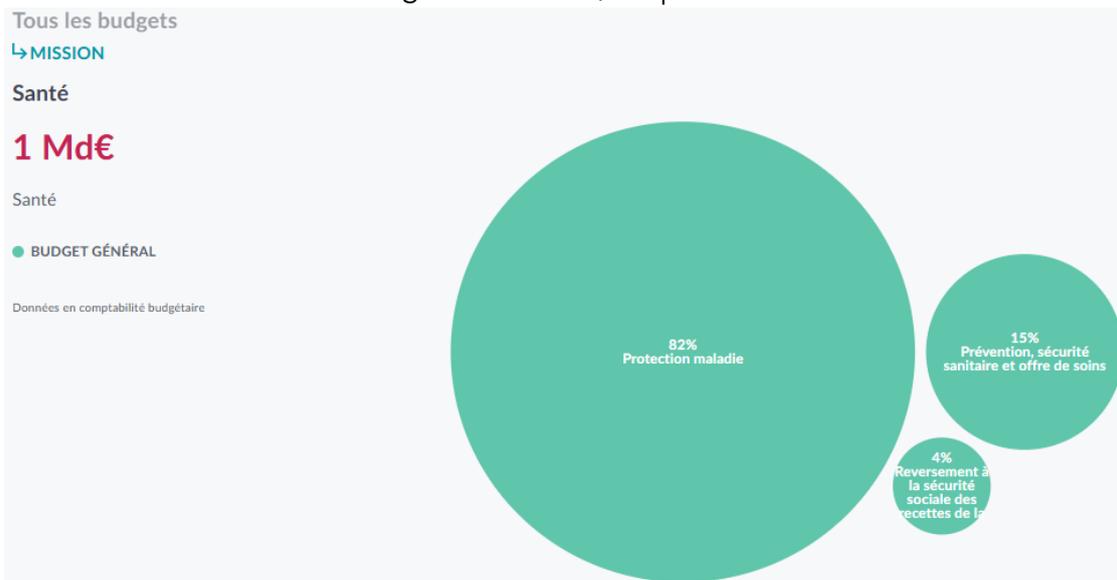
Donc tout baisse sauf le régalién.

## 1. Mission « Santé » de la loi de finance 2025

Des crédits en baisse :

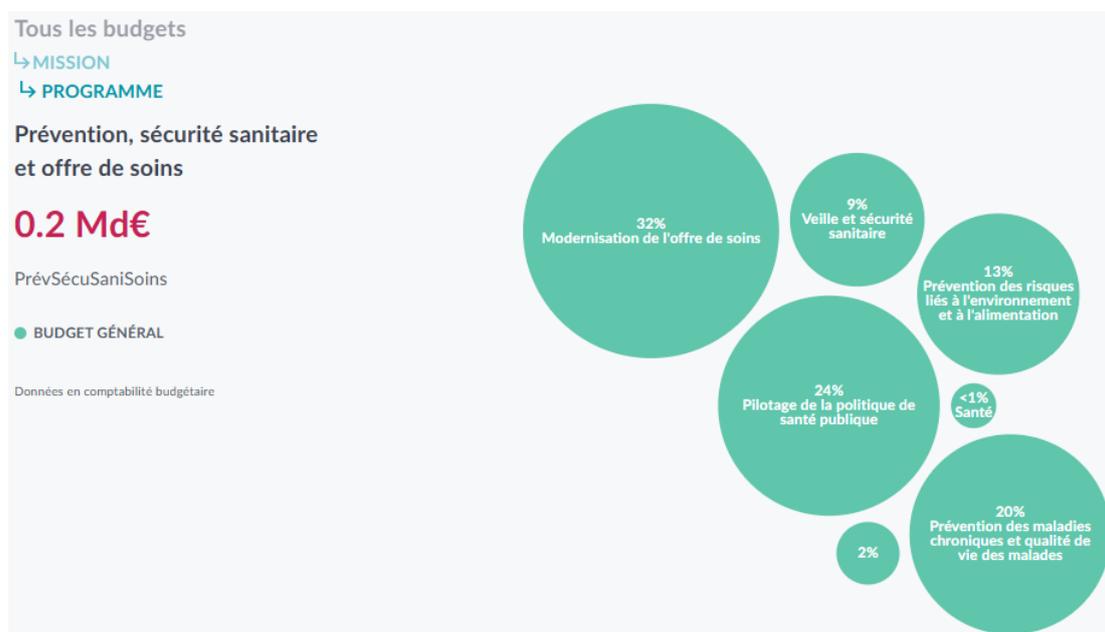
Budget dans la LFI 2025 : 1.5 Md€ (source : budget.gouv) contre 3 Md€ dans la LFI 2024.

- ➔ En grande partie liée au programme 379 qui perd 90% de ses crédits. Ce programme vise à permettre la compensation par l'État à la Sécurité Sociale des dépenses engagées au titre du volet investissement du Ségur de la santé, et qui touche à sa fin.



Mais le programme 204 connaît aussi une baisse de ses crédits.

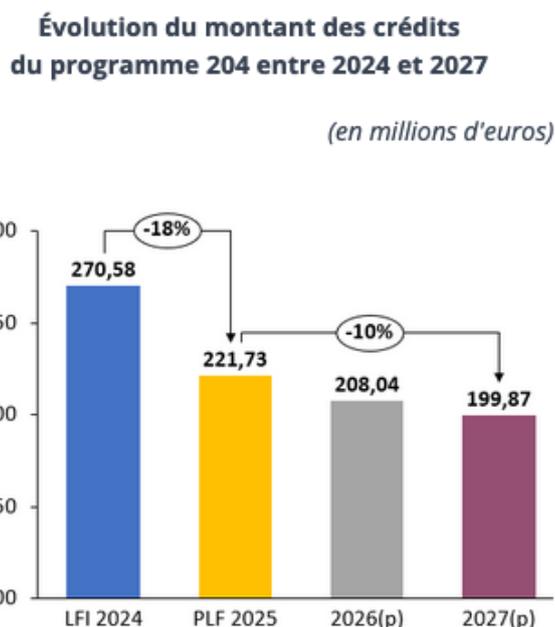
### Programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins »



Source : budget.gouv

Une réduction du montant de ses crédits de 18,05% / Loi de finances 2024 ; ils s'élèvent pour 2025 à 221,73 millions d'€.

→ Une baisse qui semble appelée à se poursuivre dans les années à venir comme l'indique le rapport du Sénat de novembre 2024 :



Source : Sénat.fr

Dans ce programme, les actions les plus concernées par les baisses seront :

### 1. L'action 11 « Pilotage de la politique de santé publique » (-19,4%)

« L'action 11 vise à structurer, rationaliser et mieux piloter les actions de santé publique. Elle mobilise des usagers et des professionnels du système de santé en les associant à la conception et à la mise en œuvre de ces actions.

Cette action recouvre d'abord le soutien aux politiques de santé publique, avec d'une part le développement et l'exploitation des systèmes d'information en santé publique et d'autre part des actions d'information et de communication auprès du public et des professionnels de la santé.

Elle contribue également à l'organisation et au financement du partenariat associatif ainsi qu'au développement de la démocratie sanitaire avec le financement de la conférence nationale de santé.

Elle permet de développer les études et la recherche dans le domaine de la santé publique, ainsi que de renforcer la veille, la surveillance, l'évaluation et l'expertise.

Enfin, l'action 11 supporte l'ensemble des frais liés aux actions juridiques et contentieuses relevant de la compétence de la direction générale de la santé et de la direction générale de l'offre de soins. »

(Projet annuel de performances. Annexe au projet de loi de finances 2025. Programme 2024 : « Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins »).

Ce qui va être le plus impacté par les économies budgétaires (selon les informations communiquées par la DGS) :

- Développement et exploitation de systèmes d'information en santé publique
- **Partenariats associatifs**
- Dossiers juridiques et contentieux.

### **Partenariats associatifs :**

Voici ce qu'en dit l'annexe au PLF concernant le programme 204 :

*« Le réseau associatif tient une place prépondérante dans les actions de promotion de la santé, de prévention, d'accompagnement des malades, de recueil des attentes des usagers du système de santé, de plaidoyer des usagers et d'expertise auprès des pouvoirs publics. De plus, les associations constituent un relai de qualité avec les usagers du système de santé.*

*Les partenariats établis par la DGS avec des associations nationales ou têtes de réseau seront poursuivis en 2025 dans plusieurs domaines de la santé publique, et notamment :*

- *La santé sexuelle (VIH, IST, hépatites, contraception, IVG) ;*
- *La prévention des addictions (tabac, alcool, substances illicites) et la réduction des risques et dommages ;*
- *La promotion et la prévention en matière de santé mentale ;*
- *La santé des personnes en situation de vulnérabilité dans une approche de santé globale (global health) ;*
- *Les actions liées à l'environnement et la santé ;*
- *La nutrition-santé et le sport-santé, visant à améliorer l'état de santé de la population en favorisant l'activité physique et sportive à tous les moments de la vie.*

*Selon la thématique considérée, les financements associatifs en question sont portés par les actions 12 « Santé des populations », 14 « Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades » et 15 « Prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation ». (PAP PLF 2025, p. 22-23.)*

→ Le Sénat, dans son avis sur le PLF 2025 (24 novembre 2024), souligne que les actions de prévention et d'éducation à la santé seront fortement pénalisées, sans donner de précisions quant aux montants des économies réalisées et leur distribution. Cet impact serait en grande partie dû au fait que certaines actions du programme 204 sont pour partie incompressibles, telles que les actions juridiques contentieuses qui relèvent de la responsabilité de l'État (plus de 40 millions d'€) comme l'indemnisation des victimes de la Dépakine, et l'agence de santé de Wallis-et-Futuna qui connaît un sous-financement chronique et qui doit avoir une augmentation de son financement 2025 pour rembourser sa dette à l'AFD.

*« Compte tenu de l'impossibilité de restreindre le montant de certaines dépenses (cf. supra), les coupes budgétaires devraient porter prioritairement, selon les informations communiquées par la DGS, sur les financements associatifs, les systèmes d'information en santé publique et, éventuellement, sur l'INCa et l'Anses. À ce stade, la ventilation des économies à réaliser par poste n'est pas connue ». (Source : Avis n°147 du Sénat sur le PLF pour 2025 : mission Santé.)*

## **2. Action 12 « Santé des populations »**

*« Les actions menées concourent à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de santé (SNS) et du Plan « priorité prévention ». L'objectif est de créer un environnement favorable à la santé, avec une politique incluant la prévention dans tous les milieux et tout au long de la vie. Il s'agit également de lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé, en particulier pour les populations en situation de précarité, les gens du voyage ou les personnes migrantes, ainsi que les personnes placées sous-main de justice.*

*Ces crédits financent notamment des actions en direction des personnes migrantes (dont le soutien à l'interprétariat en santé et la médiation en santé), des personnes en situation d'exclusion, des personnes exilées dépourvues de protection maladie, des populations roms et gens du voyage. Des crédits soutiennent également des actions s'inscrivant dans la nouvelle feuille de route 2024-2028 santé des personnes placées sous-main de justice, notamment concernant l'observation de leur santé et le soutien aux démarches régionales de prévention/promotion de la santé en milieu carcéral. Par ailleurs, des crédits sont mobilisés également pour soutenir l'établissement public SUPAGRO et le réseau d'éducation pour la santé RESEDA, lequel développe des activités d'éducation à la santé auprès de jeunes en établissements scolaires agricoles.*

*Enfin, des crédits spécifiques sont destinés à soutenir les actions en direction des jeunes résidant dans les lieux d'hébergement du mouvement Habitat Jeunes. » (PAP PFL 2025 : mission Santé, p. 38, 39)*

→ Comprend aussi les actions concernant la santé des mères et jeunes enfants (périodes des 1000 jours, prévention des troubles du développement de l'enfant), la santé des jeunes (prévention tabac, addictions, santé mentale, sport santé, santé affective et sexuelle) et les actions de prévention et de PEC des violences et traumatismes.

- Budget loi de finance 2024 : +/- 1 million d'€
- PLF 2025 : +/- 919 000 €

### **3. Action 14 « Prévention des maladies chroniques et QDV des personnes malades »**

*« Cette action rassemble les crédits du programme dédiés aux politiques publiques destinées à améliorer la prévention des maladies chroniques et la qualité de vie des malades et de leurs proches. Elle concerne donc une très grande diversité de pathologies (maladies neurodégénératives, maladies liées au vieillissement, cancers, santé mentale, santé sexuelle-VIH, IST, hépatites, tuberculose, etc.) et une population de tous âges et leurs déterminants majeurs que sont notamment les addictions.*

*Les orientations des différents plans mis en œuvre dans ce cadre (stratégie nationale de santé sexuelle, stratégie décennale de lutte contre le cancer, programme national de lutte contre le tabac 2023-2027, etc.) s'inscrivent pleinement dans la stratégie nationale de santé (SNS). Elles mettent en avant la priorité donnée à la prévention, la réduction des inégalités sociales et des pertes de chances, ainsi que l'amélioration du dépistage et de l'accès aux soins. » (PAP PFL 2025 : mission Santé, p. 38, 39)*

- Loi de finances 2024 : +/- 47 millions d'€
- PLF 2025 : +/- 46 millions d'€.

## Programme 183 : Protection maladie

### Cas de l'Aide Médicale d'État :

Gel des crédits alloués à l'AME que le gouvernement Bayrou prévoyait d'augmenter de 9%.

→ L'AME est maintenue telle quelle (pour l'instant) avec un budget d'environ 1,2 millions d'€.

→ Suppression de la disposition qui voulait soumettre l'octroi de l'AME à un contrôle médical préalable demandé par les sénateurs.

→ Mais budget amputé de 111 millions d'€ car la reconduction du budget de l'AME à l'identique ne prend pas en compte l'inflation.

→ Droit à la santé des étrangers en situation irrégulière de nouveau attaqué par une proposition de loi déposée le 29 janvier 2025 par des députés du groupe LR visant à supprimer le titre de séjour pour soins (rejetée en commission des lois... Sursis jusqu' à la prochaine fois ?).

→ Retour de la proposition de loi créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales (APL, APA, allocations familiales), adoptée en première lecture au Sénat le 18 mars dernier.

## 2. Mission « Immigration, asile et intégration »

Un budget en baisse dans le PLF 2025 (passe de 2,2 Md€ en 2024 à +/- 2 Md€ en 2025).



Source : budget.gouv2

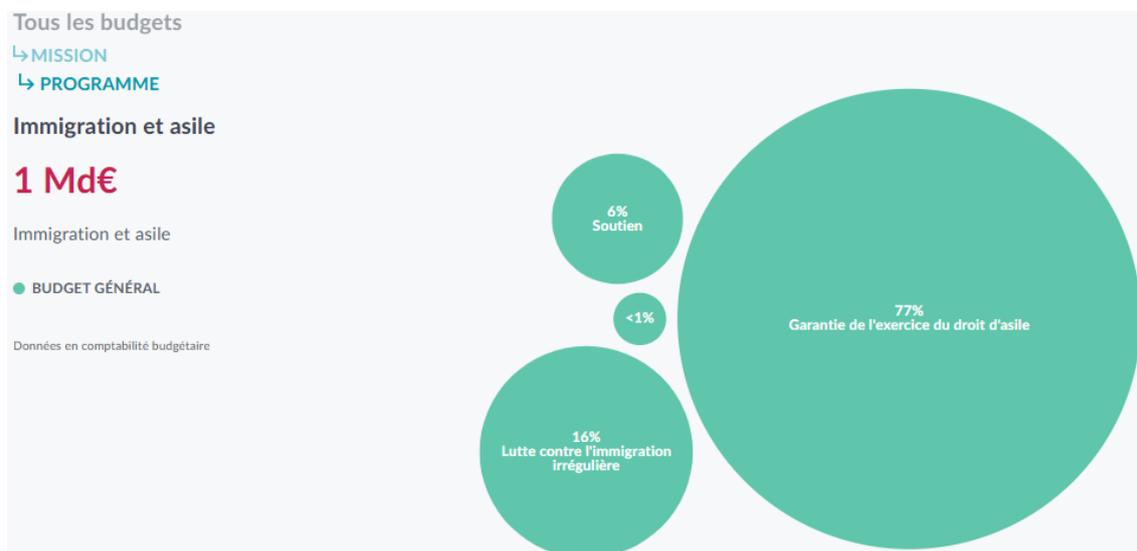
## Programme 303 : Immigration et asile

PLF 2025 :



Source : budget.gouv

LFI 2025 :



Source : budget.gouv

Objectifs :

- Favoriser la mobilité étudiante internationale, l'attractivité économique et touristique, les projets d'investissements (notamment dans la tech).
- **Lutter contre l'immigration irrégulière :**

« Indissociable de la politique de l'immigration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière se caractérise par un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et intérieures, des mesures d'éloignement, de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité et de lutte contre les filières.

*Elle se traduit, sauf circonstances humanitaires, par des refus d'admissions au séjour, des renvois dans d'autres États membres de l'Union et des retours dans les pays d'origine ou dans tout État où l'étranger serait admissible au séjour - ces retours pouvant être assortis d'incitations financières ou d'aides à la réinsertion versées par l'OFII. La lutte contre l'immigration irrégulière s'accompagne d'un investissement dans des dispositifs destinés à corriger la vulnérabilité des titres et améliorer les contrôles en ciblant les filières d'immigration clandestine.* » (PAP PLF 2025 « Immigration, asile et intégration, p. 20).

→ Continuité de la loi du 26 janvier 2024 dont les mesures tendent à être renforcées.

→ Volonté de diversifier les outils pour favoriser les retours volontaires en lien avec l'OFII.

→ Plan d'ouverture de place en CRA (centre de rétention administrative) prévu par la LOPMI (Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur) pour porter le parc à 3000 places d'ici 2027.

- **Droit d'asile :**

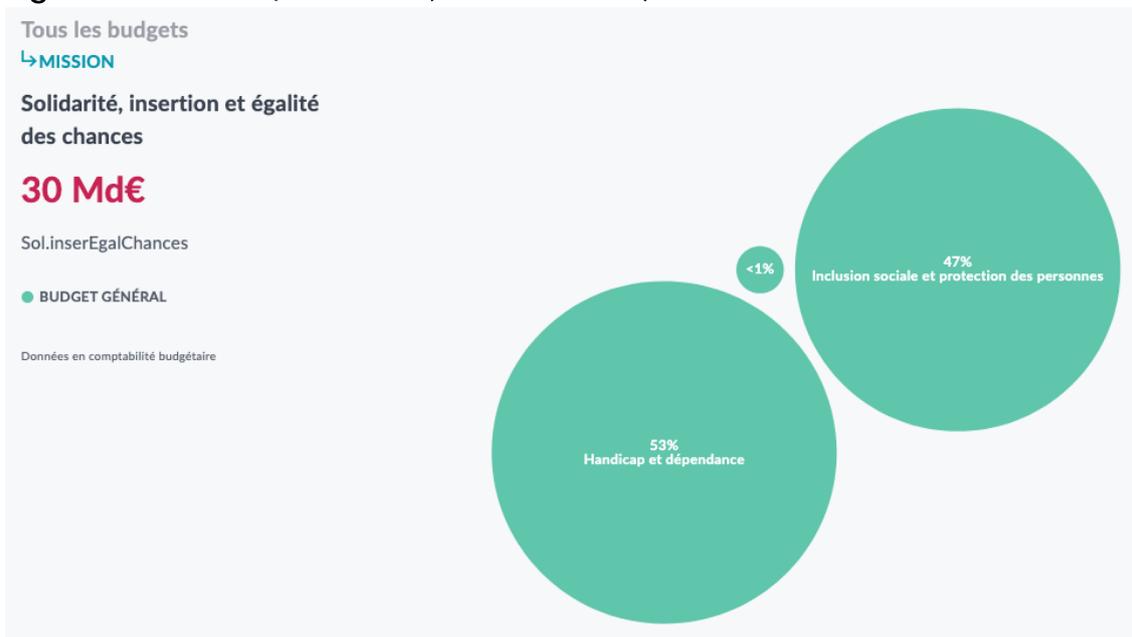
- Ramener le délai global de traitement des demandes d'Asile à 6 mois en moyenne, en renforçant les moyens de l'OFPRA et en mettant en place les **premiers pôles territoriaux France Asile** (qui doivent se substituer aux guichets uniques pour demandeurs d'asile via regroupement des services des préfectures, de l'OFII & OFPRA).

- Moyens alloués à l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile à hauteur de 1,4Md€.

- Conformément aux articles L.551-1 et R.551-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés est arrêté tous les deux ans, afin de fixer la part des demandeurs d'asile et des réfugiés devant résider dans chaque région. **En application de ces dispositions, l'arrêté du 9 janvier 2025 fixe le nombre de places d'hébergement à 113 182 jusqu'en 2026 ;** il s'agit de la reconduction du nombre de places fixé par l'arrêté du 13 mai 2022. **Pourtant, le projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances pour 2025 (programme 303, Immigration et asile), retenait 119 437 places en 2024. Cela signifie que l'arrêté du 9 janvier 2025 supprime 6 255 places.** Par ailleurs, la cible de rééquilibrage est reconduite jusqu'en 2026 ; il s'agit de la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région, qui n'a donc pas vocation à évoluer entre 2022 et 2026.

### 3. Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Budget global de 30 Md€, en baisse (2024 = 31 Md€)



Source : budget.gouv

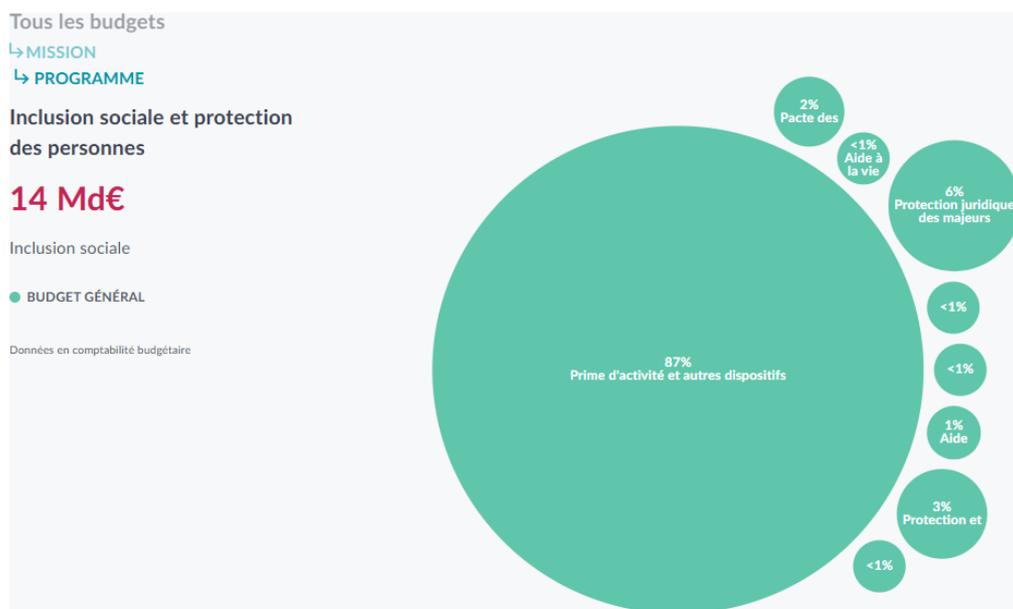
La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles ; il est divisé en 3 programmes.

#### Programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »

Support des dépenses de l'État en termes de lutte contre la pauvreté, l'inclusion sociale et la protection des personnes.

Budget LFI 2025 : 14 Md€ (2024 = 14 Md€) Baisse de 0.16%.

Ce programme porte notamment les crédits de la prime d'activité. Il permet de financer les politiques d'aide alimentaire, les actions relatives à la qualification en travail social, les mesures de protection juridique des majeurs, des actions de protection et d'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, ainsi que l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Il concourt entre autres au financement du « Pacte des solidarités », qui fait suite à la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté.



Source : budget.gouv

Pacte des Solidarités : 1.79% des crédits alloués au programme (250 millions)

### Objectifs principaux :

- Déploiement du **projet de Solidarité à la source** qui consiste à utiliser les données de ressources des allocataires auxquelles les organismes de protection sociale peuvent accéder pour préremplir les demandes et déclarations trimestrielles des allocataires du RSA et prime d'activité (lutte contre le non-recours et la fraude).
- **Pacte des Solidarités : financé par les crédits de la Sécurité Sociale et des trois programmes budgétaires de l'État en complément des actions et compétences des collectivités territoriales selon 4 axes :**
  - Prévention de la pauvreté dès le plus jeune âge
  - Sortie de la pauvreté par l'activité et l'emploi
  - Accès aux droit essentiels (Territoires zéro non-recours, lutte contre la précarité menstruelle, domiciliation)
  - Transition écologique solidaire

### Programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » :

→ Vise notamment à financer des actions d'accès au droit, de lutte contre les violences faites aux femmes et destinées à favoriser l'émancipation économique des femmes.

LFI 2025 : +/- 0.09 Md€ (soit 90 millions), LFI 2024 : 0.08 Md€.

« En 2025, le budget du programme 137 atteindra les 85,1 M€, soit une augmentation de +7,7 M€ par rapport à la LFI 2024, destinée pour l'essentiel au financement de l'aide universelle d'urgence aux victimes de violences conjugales (AUVVC). » (PAP PL 2025 Mission « solidarité, inclusion et égalité des chances »).

**Objectifs = renforcer les actions en faveur de :**

- **La prévention et la lutte contre toutes formes de violences sexuelles et sexistes :** accompagnement des femmes victimes (loi du 3 août 2018 relative à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, et par les mesures adoptées à la suite du Grenelle de lutte contre des violences conjugales).

→ Renforcer le déploiement de **l'aide universelle d'urgence aux victimes de violences conjugales** (AUVVC) : intégration dans le dispositif plus large du « pack nouveau départ », préfiguré et déployé dans le Val d'Oise depuis septembre 2023 pour lever les obstacles à la séparation d'un conjoint violent et sécuriser le parcours de sortie des violences. Une expérimentation est en cours dans quatre départements pilotes.

→ **Renforcement de la mise en œuvre de la loi du 13 avril 2016.** Le ministère poursuivra son action relative à l'accompagnement des personnes en parcours de sortie de la prostitution.

- **L'insertion professionnelle des femmes, le soutien à l'entrepreneuriat féminin,** le développement de la mixité des métiers et des filières professionnelles, la conciliation des temps de vie dans le secteur privé comme dans la fonction publique ;
- La structuration et le développement de la réponse aux besoins d'orientation, d'information, d'accès aux droits des femmes dans l'Hexagone et en Outre-mer et la **diffusion de la culture de l'égalité.**

→ Appui sur 24 conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) au niveau central avec les principaux réseaux associatifs du secteur des droits des femmes (la fédération nationale des CIDFF, la fédération nationale Solidarité Femmes, le Mouvement français pour le Planning familial...).

→ Poursuite du déploiement des dispositifs « d'aller vers » pour toucher les femmes isolées géographiquement dans les territoires ruraux ou les quartiers « politique de la ville ».

→ Développement de l'accès effectif des femmes à leurs droits en matière de contraception et d'avortement via les crédits alloués aux espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS).

→ « *Diffusion de la culture de l'égalité entre femmes et hommes sera réaffirmée, dès le plus jeune âge et auprès de l'ensemble de la société française, au travers de multiples actions de sensibilisation, en particulier à l'école et dans le péri et extrascolaire* ». (PAP PL 2025 Mission « solidarité, inclusion et égalité des chances »).

**Programme 157 « handicap et dépendance »**

Programme piloté par la DGCS

**Budget PLF 2025 : 16 Md€ (2024 = 15 Md€).** Une augmentation qui s'explique en grande partie par le vieillissement de la population et l'augmentation des demandes d'AAH.

**Objectifs principaux :**

- **Assurer un minimum de ressources aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées** pour pouvoir choisir la vie qu'elles souhaitent mener, favoriser leur accès aux espaces de vie de droit commun.
- **Crédits du programme consacrés à 97% au versement de l'AAH.**
- Aides aussi à l'embauche en ESAT (Garantie de Rémunération des Travailleurs Handicapés) qui concerne 120 000 personnes.

## Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » (supprimé)

→ Constituait le programme d'appui et de soutien aux politiques du ministère des solidarités et de la santé, notamment en **finançant les agences régionales de santé (ARS)**, qui portait l'ensemble des emplois de la mission, **est supprimé**. La plupart des crédits de ce programme ont été budgétés pour 2025 au sein du **programme 155 « Soutien des ministères sociaux »** de la mission « **Travail et emploi** » : c'est notamment le cas des dépenses afférentes aux personnels des ministères sociaux (dans les domaines des politiques sanitaires et sociales ou encore des droits des femmes). Cette évolution significative de la maquette budgétaire, qui fait du directeur général de la cohésion sociale (DGCS) l'unique responsable de tous les programmes de la mission.

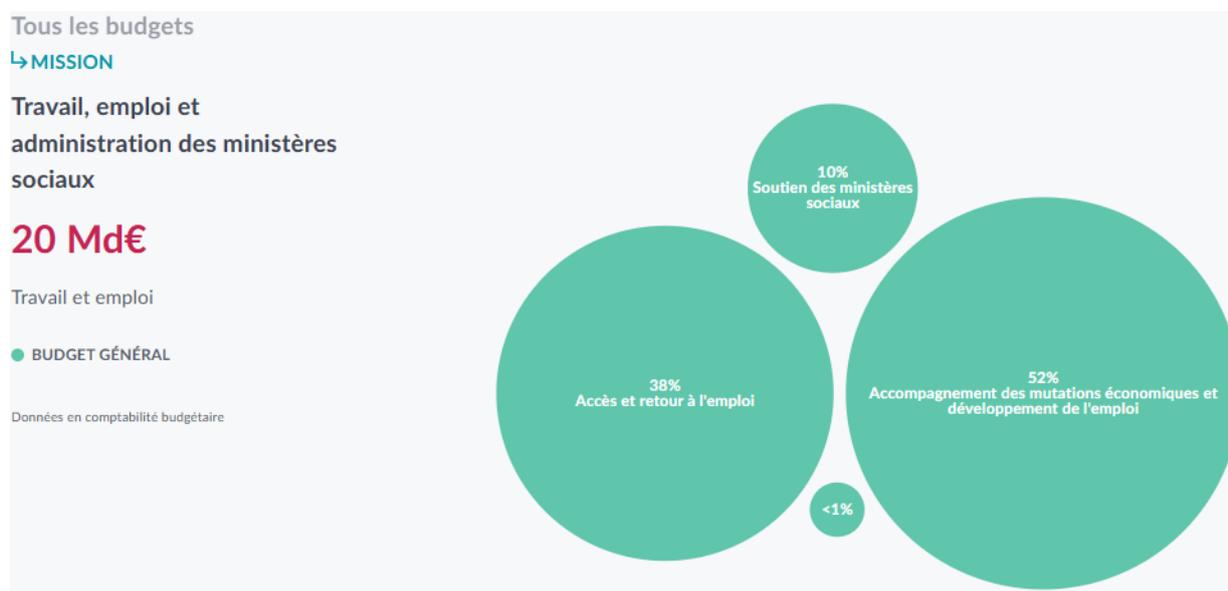
## 4. Mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux »

Cette mission porte les crédits alloués à la mise en œuvre des **politiques publiques pour l'emploi, la formation professionnelle et le travail**, ainsi que – et c'est une nouveauté 2025 – l'ensemble des **moyens supports des activités des administrations chargées des affaires sociales**.

Elle est composée de 4 programmes budgétaires.

Cette mission s'appuie particulièrement sur la DEETS et en régions sur les DREETS.

LFI 2025 : 20 Md€ (LFI 2024 : 23 Md€)



Source : budget.gouv

## Programmes 102 « Accès et retour à l'emploi »

→ Finance la politique de l'emploi autour du triptyque emploi/formation/accompagnement dans l'objectif d'une insertion professionnelle durable des actifs, notamment des jeunes et des personnes en recherche d'emploi.

## LFI 2025 : 8 Md€ (budget constant / 2024)

### Objectif principal :

- Favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, en particulier ceux d'entre eux qui en sont les plus éloignés : demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires du RSA, jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap, et de manière générale, personnes qui rencontrent des difficultés spécifiques d'accès ou de maintien sur le marché du travail.

→ Poursuivre la mise en œuvre de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, en particulier l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi pour favoriser leur retour plus rapide vers l'emploi et des publics les plus éloignés du marché du travail.

→ Poursuite de l'expérimentation « Territoire zéro chômeurs ».

→ Appui sur le service public de l'emploi constitué des DREETS, des DDETS et des opérateurs présents sur l'ensemble du territoire, à savoir France Travail, les missions locales et les Cap emploi.

→ Amplification des efforts de remobilisation et d'accompagnement des publics les plus éloignés du marché du travail, via notamment de l'insertion par l'activité économique (IAE) en lien avec les évolutions de la loi pour le plein emploi :

- Renforcement du ciblage vers les personnes les plus éloignées du marché du travail en lien avec l'opérateur France Travail et les prescripteurs habilités,
- Amélioration de l'accompagnement pendant le parcours (périodes de mise en situation en milieu professionnel, action de formation en situation de travail mise à disposition...),
- Sécurisation de la transition vers le marché du travail « classique » et renforcement des liens avec les entreprises.

### Ce qu'il faut retenir :

- France Travail évite le coup de rabot dans son budget (financement à hauteur de 1.35 Md€ comme 2024) mais cela risque d'être insuffisant au regard des objectifs affichés de plein emploi et de l'augmentation du chômage.
  - Réductions des aides employeurs à l'apprentissage : impact important à prévoir sur la formation en travail social, secteur portant en tension ;
  - Coup de rabot sur les contrats aidés : réduction du budget de 42% (qui passe de 400 millions en 2024 à 229 millions en 2025).
- Décision incohérente au regard es objectifs affichés par le programme 102 (mais qui cache certainement une volonté d'inciter les gens à aller vers des emplois types CDD, peu payés, éloignés du domicile, à temps partiels...) → va impacter encore plus les populations déjà vulnérables sur le marché de l'emploi telles que les femmes, les personnes en chômage de longue durée, personnes en situation de handicap, les jeunes, seniors, les personnes vivant en QPV, les personnes peu qualifiées...

Cela a notamment abouti à la suppression des Contrats Adultes Relais, via une circulaire adressée aux préfets et datant du 7 novembre 2024 : représente près de 5000 postes en

moins, tous en milieu associatif et principalement en QPV. Les contrats actuellement en cours ne pourront pas être renouvelés.

- Un avis du CESE (Conseil Economique Social et Environnemental) de mai 2024 indique qu'entre 2005 et 2020, le financement des associations a chuté de 41%.

*« Le modèle économique des associations, notamment celles employeuses, connaît depuis deux décennies des évolutions notables qui tendent à les fragiliser. Ces évolutions sont le résultat d'une double tendance : d'une part les contraintes budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, d'autre part le renforcement des logiques de concurrence impulsées par l'Union européenne. Ainsi, alors que les subventions publiques constituaient en moyenne 34 % des financements des associations en 2005 (mais plus de 75 % pour celles agissant pour la défense des droits et des causes, la culture et le sport), elles n'en représentent plus aujourd'hui en moyenne que 20%. De plus, leur nature a changé : alors qu'elles finançaient principalement le fonctionnement des associations, les subventions sont désormais attribuées largement dans le cadre d'appels à projet bien souvent sur de courte durée. » (CESE, Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, mai 2024).*

- **Suppression des « emplois francs » mis en place en 2018.**

Rappel : emplois qui visaient à lutter contre le chômage dans les quartiers dits « difficiles » → aide allant jusqu'à 5000€ par an, pendant 3 ans, pour les entreprises et associations qui embauchaient un habitant d'un QPV, dès que celui-ci était demandeur d'emploi ou accompagné par une Mission locale.

- Prolongé jusqu'à fin 2024 par décret, l'aide n'est pas reconduite dans la loi de finance 2025 (pour les nouvelles embauches).
- Fait suite à un rapport de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) qui dans une étude de 2023, estimait que les emplois francs avaient surtout généré un effet d'aubaine. C'est-à-dire que 77% des employeurs ont déclaré qu'ils auraient embauché la même personne sans l'aide des emplois francs. L'aide aurait été décisive pour seulement 6% des employeurs... Les emplois francs concernaient en 2023 plus de 40 000 personnes.

- **Baisse du financement des missions locales de près de 5.8%** (603 millions dans le PLF 2025) : va impacter le nombre de contrats d'engagement jeunes (CEJ)

- **Budget constant pour le RSA** alors que le nombre d'allocataire augmente et qu'un nouveau décret qui durcit les sanctions pour « non-respect » du contrat de 15 heures d'activité va être promulgué d'ici juin, et qui donne à France Travail la possibilité de contrôler les allocataires et procéder aux suspensions (voir sources).

→ Risque d'augmentation des non recours et d'aggravation des situations déjà très fragiles des plus précaires.

## 5. Mission « Cohésion des territoires »

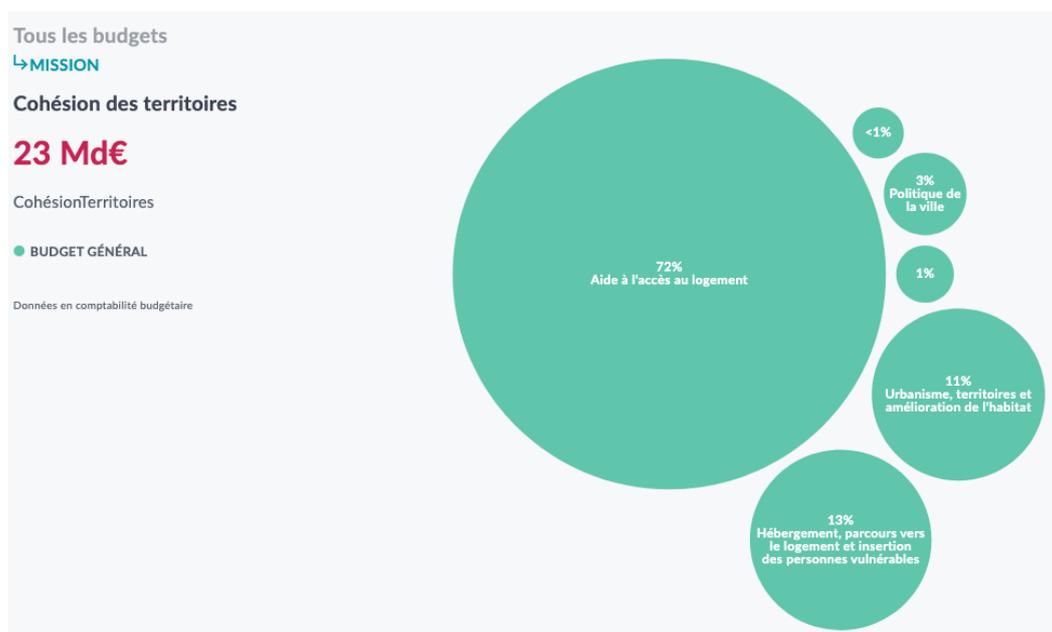
### 2.2 Md€ de ressources en moins :

- 500 millions d'€ prélevés pour les communes et intercommunalités selon un indice ressources/charges.
- 220 millions prélevés aux départements (ainsi que Paris, métropole de Lyon, Corse, Guyane et Martinique) sur leurs ressources fiscales (selon un indice de « fragilité sociale » qui servira de curseur)
- 280 millions pris aux Régions.

→ Effort budgétaire qui a été réduit de moitié par rapport à ce qui avait été annoncé par le gouvernement de Michel Barnier (presque 5 Md€), face à la colère des collectivités et notamment des Régions, échelon le plus touché.

→ Gel de la TVA versée aux collectivités (1,2 Md€ d'économie attendues)

→ Suppression du Fond de précaution qui devait ponctionner 3 Md€ à 450 grandes collectivités et intercommunalités.



Source : budget.gouv

### Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »

Budget LFI 2025 : 3 Md€ (2,90 Md€ en 2024) donc stable.

→ Sanctuarisation de l'enveloppe dédiée au programme, même si le Sénat reconnaît dans son avis de novembre 2024 que cela ne suffira pas face à une crise du logement embolisant les dispositifs d'hébergement, et que les difficultés des associations face aux besoins et aux délais de versement de financements publics les rendent encore plus vulnérables.

→ Rapport qui parle d'un risque de disparition de 50 % d'entre elles d'ici 2025 ...

La politique d'hébergement est une compétence de l'État, à l'exception de la mise à l'abri des femmes enceintes et des mères isolées d'un enfant de moins de trois ans dont la compétence relève, en théorie, des départements<sup>4</sup>. **Le programme 177 prévoit les crédits de l'État en matière d'hébergement, de parcours vers le logement et d'insertion des plus vulnérables.**

→ Augmentation de 153% des personnes sans domicile, passant de 133 000 à 330 000 entre 2012 et 2023.

→ Part des enfants hébergés passée de 22 à 35%, avec une féminisation des personnes SDF (36 à 46%)

→ Un tissu associatif au bord de la rupture face à un parc d'hébergement saturé : crédit du programme 177 qui ont augmenté de 900 millions d'euros entre 2017 et 2024 mais qui reste insuffisant face à ce qui est une crise structurelle triple : crise de financement, crise de croissance, crise des vocations...

→ Sous-budgétisation chronique du programme 177 : crise financière majeure des structures d'hébergement, suppressions de crédits, retards de versements. Ex. Guerre en Ukraine qui a impacté les structures car aucune ligne budgétaire n'a été prévue dans le LFI 2024 et 2025.

(voir PAP pour le PLF 2025 Mission « Cohésion des territoires »)

#### LFI 2025 :

- **Les capacités d'accueil du parc d'hébergement d'urgence seront « maintenues » à un niveau de 203 000 places durant l'année 2025.**
- **Le budget de l'hébergement d'urgence : 12 % d'un budget global de 23,77 milliards d'euros (Md€) alloué à la mission « cohésion des territoires », ce qui équivaut à 2,8 Md€.**

→ **Pas de moyens supplémentaires** alors que Patrice Vergriete, l'ancien ministre délégué au Logement, avait promis 10 000 places supplémentaires en hébergement d'urgence.

→ Par ailleurs, dans le cadre du second plan « Logement d'abord », « *l'offre de logements abordables adaptés aux revenus ainsi qu'aux besoins des personnes sans domicile est renforcée* ». Ainsi, en 2025, une « enveloppe augmentée » permettra de « **contribuer à l'objectif de 30 000 créations de places en intermédiation locative et de 10 000 places en pensions de famille sur 2023-2027.**

---

<sup>4</sup> Rapport d'information (n° 15, 2024-2025), déposé le 8 octobre 2024, de Mmes Agnès Evren, Marie-Laure Phinera-Horth, Olivia Richard et Laurence Rossignol, sur les femmes sans abri : les départements ont un investissement variable en matière d'hébergement des femmes enceintes et mères isolées, conduisant l'État à héberger également ce public.

# LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

---

## Qu'est-ce que la LFSS :

La LFSS détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Elle fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes. Elle n'est pas de même nature que les lois de finance de l'État et n'a pas de portée budgétaire contraignante.

Parmi les éléments clés de la LFSS figure l'**Objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam) : norme d'évolution de la dépense**, et non pas une enveloppe budgétaire limitative (dont on comprend aisément l'impossibilité, puisqu'elle impliquerait de cesser les remboursements aux assurés une fois le plafond de l'enveloppe atteint).

## Les étapes d'élaboration et de vote de la LFSS :

Votée tous les ans (comme la loi de finances), dans un premier temps c'est le PLFSS qui est élaboré par la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) et ses ministères de tutelle (Santé et Solidarités), en lien avec la Commissions des comptes de la Sécurité Sociale (CCSS), durant une période allant d'avril à octobre.

Le PLFSS et ses annexes doivent être présentés au plus tard le 15 octobre à l'Assemblée Nationale pour être débattus. Une fois promulguée, le PLFSS devenue LFSS est soumise au Conseil Constitutionnel qui peut confirmer les dispositions de la loi, modifier voire censurer certains éléments (ex. « taxe lapin » pour la LFSS 2025).

**Créée par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financements de sécurité sociale (Mecss) suit et contrôle l'application de la LFSS** et peut procéder à des évaluations sur les questions touchant la sécurité sociale. Cette mission dispose de pouvoirs importants : elle peut procéder à toute audition qu'elle juge utile ainsi qu'à des investigations sur pièces et sur place auprès de administrations de l'État et de organismes de la SS.

Enfin, la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application de la LFSS en publiant chaque année début septembre un rapport, qui analyse l'ensemble des comptes des organismes de la SS de l'année précédente et présente les résultats des enquêtes thématiques réalisées par la Cours des Comptes.

## Une évolution de la gouvernance de la Sécurité Sociale qui a donné un grand pouvoir à l'État :

- De 1945 à 1967 : la démocratie sociale

Il s'agit d'intégrer les travailleurs dans la gouvernance économique et sociale du pays.

→ Les caisses de la Sécurité sociale sont ainsi gérées par les travailleurs eux-mêmes, à travers leurs représentants syndicaux élus lors des élections sociales (qui regroupent 75% de représentants des employés contre 25% des employeurs).

→ Les conseils d'administration deviennent des lieux de décisions importants : vote du budget, nomination des directeurs de caisse et des agents de direction, niveau et modalités d'implication des administrateurs dans la gouvernance des caisses, etc. Confier un pan essentiel de l'État-providence à la classe ouvrière revient à lui reconnaître un rôle politique.

- L'ère du paritarisme : 1967-1996

Le passage de la "démocratie sociale" au paritarisme est lié à l'institutionnalisation du régime de Sécurité sociale, sous l'impulsion des ordonnance Jeanneney (Ministre des affaires sociales) de 1967. Mise en place de l'organisation administrative et financière du régime de la Sécurité sociale : création des caisses nationales avec pour mission d'assurer l'équilibre entre recette et dépenses liées à la protection sociale.

→ La Sécurité sociale se mue en institution redistributive, c'est-à-dire pourvoyeuse de prestations sociales : la vision du système devient moins politique et plus utilitariste.

→ A partir de 1967 les administrateurs ne sont plus élus par les salariés mais désignés par les organisations syndicales, ce qui symbolise l'éloignement entre la gouvernance du système et les travailleurs ;

→ Émergence de nouveaux rapports de force avec la mise en place du paritarisme : égalité de représentation entre les employés et les employeurs qui profite à ces derniers dans un contexte économique marqué par la montée en puissance du marché mondialisé, crise des années 1970 et du chômage de masse = nouvelles alliances entre les représentants du patronat et certaines fractions syndicales.

→ Face à ces enjeux économiques et financiers, l'État s'attribue alors un rôle central dans la gouvernance du système, ne laissant aux organisations syndicales qu'un rôle de supervision des caisses = mise en tension de la gouvernance politique et technique du système.

- Depuis 1996 : paritarisme à la gouvernance

Part de plus en plus importante des missions et enjeux financiers portés que représente la protection sociale → Sécurité sociale qui s'inscrit désormais dans un système de "gouvernance".

→ Organisé autour de l'État qui en devient l'acteur central mais surtout décisionnaire,

→ Implication d'une **grande diversité d'acteurs** : conseils généraux (département) pour les caisses d'allocations familiales, agences régionales de santé pour les caisses primaires d'assurance maladie, etc.).

**Les missions de la Sécurité sociale deviennent progressivement plus :**

- **Complexes** : contraintes budgétaires croissantes qui déterminent la gestion des caisses, nouvelles contraintes administratives et réglementaires (contrôles réguliers des droits et des situations sociales des allocataires, par exemple) ;
- **Étendues** : en plus du versement de prestations, les caisses investissent des champs nouveaux tels que la politique de la petite enfance, la lutte contre la précarité, la politique de gestion du risque, etc.

→ **Renforcement des contrôles** de la Sécurité sociale.

**La réforme Juppé de 1996 qui instaure la LFSS : accroît le rôle et le pouvoir du Parlement sur la sécurité Sociale.**

→ Création de l'ONDAM qui fixe un **objectif de dépenses à ne pas dépasser** en matière de soins de ville et d'hospitalisation dispensés dans les établissements privés ou publics, mais aussi dans les centres médico-sociaux. **La réforme Juppé est complétée par la Loi Organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité Sociale (LOLFSS).**

## LFSS 2025 : les grands points à retenir

Plus de 100 articles dans le texte de loi...

Dépenses de la sécurité sociale pour 2025 fixées à **plus de 666 Md€** (+ 3,7% de plus / 2024), toutes branches confondues.

→ Un déficit plus important qu'énoncé à l'automne 2024 dans le PLFSS : en 2025, **le déficit social s'élèverait à 22,1 Md€** (6 Md€ envisagés dans le PLFSS). Il serait de 24,1 Md€ en 2028.

2024 = déficit de la sécurité sociale à hauteur de 18,2 Md€ (au lieu des 10,5 Md€ envisagés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024). Ce « dérapage » est en grande partie dû au déficit de la branche maladie (15,3 Md€).

**Des efforts d'économie attendus sur les dépenses maladies :**

**ONDAM = fixé à 266 Md€ (+ 3,4%)**

- Un effort sur les médicaments contractualisé avec les industries pharmaceutiques ;
- Une maîtrise des de radiologie, biologie et transports sanitaires (les VSL) ;
- **Une baisse du plafond des indemnités journalières versées par l'Assurance maladie en cas d'arrêt de travail.** Le reste à charge est souvent compensé par les employeurs. Un décret

du 20 février 2025 est venu préciser cette baisse. **Les indemnités journalières**, versées au titre des arrêts de travail débutant à partir du 1<sup>er</sup> avril 2025, seront plafonnées à 1,4 Smic (contre 1,8 Smic aujourd'hui) ;

- **Baisse des allègements de cotisations patronales sur les salaires de 1,6 Md€** en 2025 (contre les 4 Md€ par an prévus par le gouvernement de Michel Barnier afin de lutter contre le "Smic à vie"). Ces allègements ont coûté en 2023 près de 80 milliards d'euros, dont plus de 65 milliards d'euros à la sécurité sociale.
- **Interdiction des plateformes fournissant des arrêts de travail en ligne**, ainsi que des arrêts de travail prescrits en ligne par un médecin exerçant à l'étranger.

### Ce qui a été censuré par le Conseil Constitutionnel (en tout 14 cavaliers sociaux<sup>5</sup>)

- **Article 52 instaurant une « taxe lapin »** car les conditions de mise en œuvre et la nature de la pénalité n'avaient pas été suffisamment expliquées par le législateur, ne permettant pas de garantir le respect de l'11<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui « garantit à tous ... la protection de la santé ».
- **Article 48** qui visait, pour certaines prescriptions (produits de santé ou actes) particulièrement coûteuses pour l'assurance maladie et pour le transport de patients, à subordonner ces prescriptions à la présentation par le patient d'un document précisant que le prescripteur avait auparavant consulté de DMP.
- **Transfert du service médical de l'Assurance Maladie de la CNAM aux CPAM** : ce service, indépendant des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), est essentiel pour évaluer les arrêts maladie, les maladies professionnelles et les affections de longue durée. Le transfert de ses agents vers les CPAM a posé la question de l'indépendance médicale face à une gestion de plus en plus comptable des dépenses de santé. Cette réforme s'inscrit dans le cadre plus large de rationalisation des coûts, souvent motivée par la lutte contre les arrêts maladie abusifs et l'optimisation des prestations.
- **La baisse de la prise en charge des consultations médicales et des médicaments par l'Assurance maladie ne figure plus dans le texte voté et promulgué.**

## Santé des particuliers : ce qui change

### Mesures positives :

- **Élargissement du dispositif « Mon soutien Psy »** avec la suppression du passage obligatoire par le médecin → 12 séances au lieu de 8, tarif augmenté pour inciter les psychologues à s'inscrire dans le dispositif.
- **Création de consultation longue de gynécologie et de santé sexuelle pour les femmes en situation de handicap résidant dans un établissement médico-social.**

---

<sup>5</sup> Un cavalier social est une disposition dont la présence dans une loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) est proscrite par l'article 34 alinéa 20 de la Constitution et l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, car ne relevant ni du domaine exclusif des LFSS ni de leurs domaines facultatifs.

- **Généralisation des centres de Médiation en santé sexuelle avec prise en charge intégrale** issus d'une expérimentation (article 51) : basé sur l'expérimentation des centres de santé sexuelle d'approche communautaire (CSSAC).

→ Article 64 : « ces centres organisent des parcours de santé sexuelle, notamment par la prise en charge infectiologique, gynécologique, endocrinologique, addictologique et psychologique des patients {...}. Ils assurent un accompagnement communautaire, particulièrement par la médiation sanitaire ».

→ **Ouverture autorisée par l'ARS après sélection lors d'un appel à manifestation d'intérêt**, arrêté à venir précisant la liste des régions d'implantation et le nombre de CMSS / région, avec une priorité donnée aux aires urbaines les plus touchées par les IST et pérennisation des centres déjà existants (Paris, Lyon Marseille, Montpellier).

- Hausse de la taxe sur les boissons avec sucres ajoutés et de la fiscalité sur les jeux d'argent.
- Les moyens du Service d'accès aux soins (SAS)<sup>6</sup> vont être accrus. De même que la stratégie de l'« aller-vers » sera poursuivie en direction des populations des déserts médicaux via la télémédecine et les médicobus.

### Mais mesure plus négative :

- Baisse de l'indemnisation des arrêts de travail : 1.4 SMIC maximum soit (2 520€ bruts). Une évaluation fait état d'une perte de 360€ bruts en moins par mois pour 1 français sur 2, **avec un transfert vers les employeurs et prévoyance, pour les personnes qui peuvent bénéficier de ces compléments d'indemnisation.**

### Prévention, santé et accès aux soins

- Augmentation de la consultation du médecin traitant qui passe à 30 euros.
- **Renforcement des Maisons de Santé Pluriprofessionnelles (MSP) et des Centres de Santé Participatifs (SECPa)**

→ Le PLFSS prévoit une **augmentation des moyens alloués aux centres de santé participatifs expérimentaux situés dans ou à proximité des quartiers prioritaires de la ville (QPV)**. Ces structures, engagées dans une expérimentation lancée dans le cadre de l'article 51 et nommée Structures d'Exercice Coordonné Participatives (SECPa), sont des centres et maisons de santé communautaire ou participative qui contribuent activement à la réduction des inégalités sociales de santé. L'expérimentation, initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2023, a été prolongée jusqu'au

---

<sup>6</sup> Les SAS sont des services d'orientation dans le parcours de soins, accessibles par le n°15. Lorsque le médecin traitant n'est pas disponible, l'appelant peut accéder à distance à un professionnel de santé, qui pourra lui fournir un conseil médical, proposer une téléconsultation, l'orienter selon la situation vers une consultation de soins non programmés en cabinet, en maison ou centre de santé, ou vers un service des urgences. Ou encore, déclencher l'intervention d'un SMUR ou d'un transport sanitaire. Ainsi, le 15 évolue : réservé jusqu'alors aux urgences médicales, il devient aussi le n° du Service d'accès aux soins. Prévu par le Pacte de refondation des urgences de 2019, puis réaffirmé lors du Ségur de la santé en 2020, le service d'accès aux soins (SAS) est un élément clé du nouveau modèle de prise en charge des patients. Cette nouvelle organisation vise à **désengorger les services d'urgences** et à **améliorer la prise en charge**, en facilitant l'orientation des patients vers des médecins effecteurs en ville lorsque leur situation ne relève pas de l'urgence vitale et que leur médecin traitant n'est pas disponible dans les 48h.

30 avril 2025. Cette annonce laisse entrevoir une **possible généralisation de ce dispositif, bien que des incertitudes demeurent quant aux moyens financiers alloués.**

*« Les maisons de santé pluriprofessionnelles seront à nouveau développées en 2025. Elles permettent aux médecins de ne pas être isolés et aux patients d'accéder à une équipe de soins de proximité regroupée en un même lieu. »* (Extrait de la présentation du PLFSS 2025)

Ce dispositif entend valoriser les actions de santé qui font des usagers des partenaires à part entière et privilégient une prise en charge de type globale, dite médico-psycho-sociale. Il se caractérise par :

- Des activités « participatives » réalisées par des professionnels autres que de santé, tels que des travailleurs sociaux, des médiateurs en santé, des agents d'accueil spécialisé, des coordonnateurs, des éducateurs sportifs, etc. ;
- De la démarche participative opérée par des professionnels de santé dédiés et du temps qu'ils consacrent à la prise en charge d'une patientèle précaire, en parallèle de leur activité strictement de soin ;
- De l'interprétariat professionnel, indispensable pour être dans un lien participatif qualitatif avec les habitants et les patients dans des quartiers où beaucoup sont issus de l'immigration ;
- Des psychologues pour répondre à l'enjeu important en santé mentale qui existe dans ces quartiers prioritaires.

Le cœur des SECPa est de mettre en pratique l'approche en santé communautaire, telle que la définit l'Organisation Mondiale de la Santé : *« Le processus par lequel les membres d'une collectivité, géographique ou sociale, conscients de leur appartenance à un même groupe, réfléchissent en commun sur les problèmes de leur santé, expriment leurs besoins prioritaires et participent activement à la mise en place, au déroulement et à l'évaluation des activités les plus aptes à répondre à ces priorités ».*

## Dépendance et autonomie

L'objectif de dépenses de la branche vieillesse est fixé à **304 Md€** en 2025.

- **Cumul emploi-retraite** est facilité pour les médecins exerçant en zones "sous-denses"
- **Intégration des mesures votées lors de la réforme des retraites de 2023** (mesures d'accompagnement en matière de départs anticipés, revalorisation des petites pensions...)
- **Revalorisation de toutes les retraites de 2,2% au 1er janvier 2025, à hauteur de l'inflation.**

Les dépenses de la **branche autonomie (près de 43 Md€)** doivent servir à :

- **Accélérer la trajectoire de déploiement des 50 000 solutions pour les personnes en situation de handicap** : une circulaire du 7 décembre 2023 détaille la mise en place de ces solutions entre 2024 et 2030. Elle se donne pour objectif d'améliorer l'accompagnement des personnes en situation de handicap. Cette mesure a vocation à s'appliquer en

particulier aux enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), aux adultes maintenus en établissements pour enfants, et les personnes vieillissantes handicapées. Pour appliquer cette mesure, il est notamment recherché un renforcement du lien entre le secteur médico-social et l'extérieur. Le texte met en lumière le besoin de coopération entre l'État, les départements (mais pour rappel = moins 200 millions aux départements dans la LF 2025), ainsi que la sécurité sociale.

- Renforcer l'offre de répit des proches aidants conformément à la stratégie nationale 2023-2027,
- Poursuivre le rythme de recrutement de professionnels en Ehpad.
- En accord avec la loi dite "Bien Vieillir" du 8 avril 2024, une aide de 100 millions d'euros va être versée aux départements pour soutenir la mobilité et le travail partenarial des aides à domicile.

→ Les départements vont bénéficier de 200 millions de concours supplémentaires de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH).

→ Un fonds d'urgence de 300 millions d'euros doit venir soutenir les Ehpad. En 2023, 66% des Ehpad étaient en déficit, contre 27% en 2020.

## Famille :

L'objectif de dépenses de la branche famille est fixé à 59,5 Md€ :

- **Mise en place en 2025 du service public de la petite enfance**, prévu par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Cette loi a confié aux communes le rôle d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant.
- **Entrée en vigueur de la réforme du complément de libre-choix du mode de garde (CMG)**, instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. Grâce à cette réforme, les familles monoparentales vont bénéficier de cette aide jusqu'aux 12 ans de l'enfant, contre 6 ans actuellement.

## Médicament

Lutte contre les pénuries :

- **Sanctions** : renforcement du montant maximum des sanctions envers les firmes pharmaceutiques et augmentation de leur temps de publication sur le site de l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament (ANSM) en le portant de 1 mois à 1 an.

→ Les principales obligations concernant les médicaments à intérêt thérapeutique majeur consistent actuellement à informer d'une rupture ou d'un risque de rupture, de constituer des stocks de

sécurité, de mettre en place des plans de gestion des pénuries, d'informer ou de mettre en place des alternatives lors d'une décision d'arrêt de commercialisation.

- **Stock de sécurité** : la LFSS 2025 ne renforce pas le dispositif actuel, au contraire elle risquerait de l'affaiblir en introduisant dans le code de la santé publique (CSP) la possibilité de **fixer à la baisse ces stocks de sécurité sur décision de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM)**.
- **Renforcement des plans de gestion des pénuries** : les plans de gestion des pénuries précisent les points de fragilité, les actions de prévention des ruptures de stock et de réduction de leur impact en termes de santé publique.

→ **Décret à venir pour définir le contenu, les conditions d'élaboration et d'actualisation de ces plans et les conditions dans lesquelles le directeur général de l'ANSM peut soumettre à des exigences renforcées les médicaments qui font régulièrement l'objet de risques de ruptures ou de ruptures de stock.**

- **Renforcement des mesures de remplacement** : le pharmacien pourra remplacer un médicament par un autre sur la base d'une recommandation de l'ANSM, non seulement en cas de rupture (législation précédente) mais également en cas de risque de rupture.

## SOURCES

---

### Vie Publique et Assemblée Nationale :

#### Loi de finances 2025

<https://www.vie-publique.fr/loi/295632-budget-2025-loi-du-14-fevrier-2025-de-finances-pour-2025#la-r%C3%A9duction-des-d%C3%A9penses-publiques>

#### LFSS 2025

<https://www.vie-publique.fr/loi/295695-plfss-2025-loi-du-28-fevrier-2025-de-financement-de-la-securite-sociale>

Les évolutions du mode de gouvernance de la Sécurité Sociale : <https://www.vie-publique.fr/fiches/24143-les-evolutions-de-la-gouvernance-de-la-securite-sociale>

Proposition de loi créant une condition de durée de résidence pour les versements de certaines prestations sociales : <https://www.vie-publique.fr/loi/297802-etrangers-prestations-sociales-duree-residence-proposition-de-loi-boyer>

#### Proposition de loi pour supprimer le titre de séjour pour soins :

[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion\\_lois/l17b0868\\_rapport-fond#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_lois/l17b0868_rapport-fond#)

### Le Monde :

#### Article de décryptage du PLF 2025 (5 février 2025) :

[https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/02/05/impots-taxes-enveloppes-en-baisse-ce-que-contient-finalement-le-budget-2025\\_6533445\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/02/05/impots-taxes-enveloppes-en-baisse-ce-que-contient-finalement-le-budget-2025_6533445_4355770.html)

#### Les décodeurs « Comprendre les débats sur l'aide médicale d'État » (31 janvier 2025) :

[https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/01/31/comprendre-le-debat-sur-l-aide-medicale-de-l-etat-dont-le-parlement-a-gele-les-credits-pour-2025\\_6525761\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/01/31/comprendre-le-debat-sur-l-aide-medicale-de-l-etat-dont-le-parlement-a-gele-les-credits-pour-2025_6525761_4355770.html)

#### Baisses de l'aide au développement :

Aide au développement : le grand repli européen :

[https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/11/14/aide-au-developpement-le-grand-repli-europeen\\_6392870\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/11/14/aide-au-developpement-le-grand-repli-europeen_6392870_3234.html)

« Aux Etats-Unis comme en France, c'est toute une philosophie de l'aide au développement qui est menacée » (20 février 2025) : [https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/02/04/aux-etats-unis-comme-en-france-c-est-toute-la-philosophie-de-l-aide-au-developpement-qui-est-menacee\\_6530638\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/02/04/aux-etats-unis-comme-en-france-c-est-toute-la-philosophie-de-l-aide-au-developpement-qui-est-menacee_6530638_3232.html)

Romain Imbach. Les décodeurs. « Budget 2025 : déficit, LOLF, loi de programmation... Le lexique pour comprendre les débats ». 19 septembre 2024 : <https://www.lemonde.fr/les->

[decodeurs/article/2024/09/19/budget-2025-deficit-lolf-loi-de-programmation-le-lexique-pour-comprendre-les-debats\\_6324336\\_4355770.html](https://www.lesdecodeurs.com/article/2024/09/19/budget-2025-deficit-lolf-loi-de-programmation-le-lexique-pour-comprendre-les-debats_6324336_4355770.html)

Louise Couvelaire/ « *Sidérés, les quartiers populaires perdent leurs derniers emplois aidés* ».

Publié le 23 janvier 2025 : [https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/01/23/sideres-les-quartiers-populaires-perdent-leurs-derniers-emplois-aides\\_6511168\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/01/23/sideres-les-quartiers-populaires-perdent-leurs-derniers-emplois-aides_6511168_3224.html)

**Futur décret renforçant les sanctions du RSA :**

[https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/03/18/reforme-du-rsa-le-nouveau-regime-de-sanction-critique\\_6583239\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/03/18/reforme-du-rsa-le-nouveau-regime-de-sanction-critique_6583239_823448.html)

[https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/03/20/beneficiaires-du-rsa-une-suspension-d-allocation-de-30-a-100-prevue-en-cas-de-manquement\\_6583900\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/03/20/beneficiaires-du-rsa-une-suspension-d-allocation-de-30-a-100-prevue-en-cas-de-manquement_6583900_823448.html)

**Sénat.fr :**

Missions du PLF et LFI avec budgets alloués : [https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission?annee=212&loi\\_finances=50&type\\_budget=all&type\\_donnee=ae](https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission?annee=212&loi_finances=50&type_budget=all&type_donnee=ae)

Mission « santé » du PLF, Avis n°147 (24 novembre 2025) du Sénat sur le PLF pour 2025 :

[https://www.senat.fr/rap/a24-147-4/a24-147-4\\_mono.html#\\_Toc183712938](https://www.senat.fr/rap/a24-147-4/a24-147-4_mono.html#_Toc183712938)

Projet annuel de performances. Annexe au projet de loi de finances 2025 : Programme 204 : « Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins ». 31 décembre 2024.

Projet Annuel de Performances. Annexe au PLF 2025 : programme 183 « Protection Maladie ». 31 décembre 2024.

Projet Annuel de Performance. Annexe au PLF 2025. Mission « Immigration, asile et intégration. »

Projet annuel de Performance. Annexe au PLF 2025 : Mission « solidarité, insertion et égalité des chances ». 31 décembre 2024.

Projet Annuel de Performance. Annexe du PLF 2025 : Mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », Programme 102 « accès et retour à l'emploi ». 8 octobre 2024.

Rapport « Projet de loi finances pour 2025 : cohésion des territoires – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». Avis n°147, 21 novembre 2024.

[https://www.senat.fr/rap/a24-147-2/a24-147-2\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/a24-147-2/a24-147-2_mono.html)

**Budget.gouv.fr**

Le cadre normatif des finances sociales :

[https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances\\_publicques/articles/cadre-normatif-finances-sociales](https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances_publicques/articles/cadre-normatif-finances-sociales)

Budget de l'État par missions, LFI 2025 : <https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission>

## La Sécurité Sociale :

Comprendre la Loi de financement de la Sécurité Sociale (LFSS) :

<https://www.securite-sociale.fr/la-secu-en-detail/loi-de-financement/presentation>

Les grandes dates : <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/histoire/les-grandes-dates>

La Gouvernance de la Sécurité Sociale : <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-en-detail/acteurs/gouvernance>

## Le Média Social :

Suppression des emplois francs en 2025. Brève Le Média Social. 21 février 2025.

<https://www.lemediasocial.fr/suppression-des-emplois-francs-en-2025> UuLwQh

« PLF 2025 : le budget alloué à l'hébergement d'urgence reste stable ». Brève du 11 octobre 2024 : <https://www.lemediasocial.fr/plf-2025-le-budget-alloue-a-l-hebergement-d-urgence-reste-stable> djDMMF

Gel du nombre de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile :

<https://www.lemediasocial.fr/gel-du-nombre-de-places-d-hebergement-pour-les-demandeurs-d-asile> HAJCvh

## Banque des Territoires :

Emplois francs : la Dares relève un fort « effet d'aubaine » :

<https://www.banquedesterritoires.fr/emplois-francs-la-dares-revele-un-fort-effet-daubaine>

« La loi de finances pour 2025 est publiée, avec des 2,2 milliards de ressources en moins pour les collectivités ». 17 février 2025 : <https://www.banquedesterritoires.fr/la-loi-de-finances-pour-2025-est-publiee-avec-ses-22-milliards-de-ressources-en-moins-pour-les>

## Remaides :

L'Actu vue par Remaides : « Droit au séjour pour soin des étrangers-ères malades : quand la droite met des vies en danger ». Actualité du 21.02.2025

<https://www.aides.org/actualite/lactu-remaidess-droit-sejour-soin-etrangers-malades>

## France Asso Santé :

SECPa :

<https://www.france-assos-sante.org/66-millions-dimpatients/sante-dans-votre-quotidien/la-sante-avec-et-pour-les-usagers-focus-sur-lexperimentation-secpa/>

<https://www.france-assos-sante.org/2024/03/22/secpa-la-sante-participative-en-phase-dexperimentation/>