

**LUNDI 22 JUIN 2026**

**Résultats de la gestion et approbation  
des comptes de l'année 2025  
(*Procédure accélérée*)**

**Approbation des comptes  
de la sécurité sociale de l'année 2025  
(*Procédure accélérée*)**

## SOMMAIRE

<b>PRÉROGATIVES D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE .....</b>	<b>1</b>
<b>RÉSULTATS DE LA GESTION ET APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2025 (Procédure accélérée) .....</b>	<b>1</b>
<b>Discussion générale</b>	<b>1</b>
M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics	1
M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances	2
<b>Question préalable</b>	<b>3</b>
M. Pierre Barros	3
<b>Discussion générale (Suite)</b>	<b>4</b>
M. Marc Laméni	4
Mme Christine Lavarde	4
M. Stéphane Fouassin	6
M. Rémi Féraud	6
M. Pascal Savoldelli	7
M. Grégory Blanc	7
M. Christian Bilhac	7
M. Vincent Capo-Canellas	8
<b>Discussion des articles</b>	<b>9</b>
Article liminaire	9
Article 3	9
Article 6	9
Article 7	9
Article 8	10
Article 9	10
Article 10	10
<b>APPROBATION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE L'ANNÉE 2025 (Procédure accélérée) .....</b>	<b>10</b>
<b>Discussion générale</b>	<b>10</b>
M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics	10
Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales	11
M. Vincent Capo-Canellas, en remplacement de M. Vincent Delahaye, rapporteur pour avis de la commission des finances	12
M. Philippe Mouiller	12
M. Martin Lévrier	13
M. Bernard Jomier	13
Mme Cathy Apourceau-Poly	14
Mme Raymonde Poncet Monge	14

M. Christian Bilhac	15
M. Olivier Henno	16
Mme Marie-Claude Lermytte	16
<b><i>Discussion des articles</i></b>	<b>17</b>
<b><i>Vote sur l'ensemble</i></b>	<b>17</b>
Mme Raymonde Poncet Monge	17
<b><i>Ordre du jour du mardi 23 juin 2026</i></b>	<b>18</b>

## SÉANCE du lundi 22 juin 2026

105<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2025-2026

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER MANDELLI,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance est ouverte à 16 heures.*

### Prérogatives d'une commission d'enquête

**M. le président.** – Par lettre en date du 10 juin 2026, Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois, a demandé au Sénat de conférer à sa commission, pour une durée n'excédant pas six mois, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête afin de mener une mission d'information consacrée au pilotage de la politique pénale et à la prévention de ses dysfonctionnements, notamment ses modalités de définition et de validation, les moyens engagés pour assurer son suivi, son appropriation par les parquets généraux et les services enquêteurs, la place réservée à l'écoute des victimes et les conditions d'exercice par le ministre de la justice de son pouvoir disciplinaire à l'encontre des magistrats du parquet.

Aucune opposition dans le délai prévu par l'article 22 *ter* du règlement ne s'étant manifestée, cette demande est considérée comme adoptée.

### Résultats de la gestion et approbation des comptes de l'année 2025 (Procédure accélérée)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion du [projet de loi](#), rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

#### Discussion générale

**M. David Amiel**, *ministre de l'action et des comptes publics.* – Ce texte, technique, devrait recevoir l'assentiment de tous, car il n'appelle pas de décisions nouvelles ; c'est un état des lieux.

Cet exercice, demandé par les fondateurs de la [Lolf](#), s'inscrit dans une logique de chaînage vertueux : on ne saurait aborder sereinement les débats budgétaires de l'automne sans s'être mis d'accord au printemps sur l'exécution de l'année précédente. Je regrette donc que le Parlement ait rejeté les quatre

précédents textes de ce type. Cela fragilise le débat parlementaire.

Bien sûr, il est légitime de contester les décisions prises, de proposer des voies différentes, mais il est étrange, voire baroque, de déchirer des photographies. Il ne saurait y avoir de débat sans un examen méticuleux de l'état des lieux réalisé par nos administrations. Il n'est pas sain que l'arrêt des comptes devienne un objet de querelle idéologique. Cela nuit à la clarté de nos débats, donc à l'intelligibilité de nos institutions.

Principal constat de ce texte : la nette amélioration du déficit public, qui s'établit à 5,1 % du PIB, en baisse de 0,7 % par rapport à 2024. Il n'y a pas de quoi s'en gargariser pour autant, compte tenu du décalage qui nous sépare des autres pays européens et des enjeux d'investissement majeurs qui sont devant nous : défense, intelligence artificielle...

Pas de satisfecit, donc. Nous devons poursuivre nos efforts pour mettre notre pays à l'abri de tumultes financiers, alors que les taux d'intérêt augmentent considérablement – ils sont cinq fois plus élevés qu'il y a quatre ans, ce qui accroît la charge de notre dette.

La dette publique s'établit à 115,6 % du PIB, contre 112,6 % en 2024. Le solde budgétaire, à 124,2 milliards d'euros, est meilleur de 7,4 milliards d'euros que les prévisions de la [loi de finances](#) de fin de gestion : d'abord en raison de recettes fiscales dynamiques – près de 356,4 milliards d'euros, soit 3,1 milliards d'euros de plus que prévu ; ensuite, en raison d'une maîtrise stricte de la dépense de l'État, à 502,9 milliards d'euros, soit 1 milliard d'euros en dessous des prévisions.

Ces résultats ne doivent rien au hasard. Le Gouvernement a pris des mesures de régulation après le déclenchement de la guerre dans le détroit d'Ormuz : gels, annulations de crédits, indispensables pour assurer un pilotage serré en cours d'exécution.

Le texte permet également d'apprécier la situation patrimoniale, avec un résultat à 129,5 milliards d'euros, en dégradation par rapport à 2024, en raison de la hausse des charges, notamment financières.

Cela dit, l'amélioration du déficit en 2025 tient aussi à des facteurs non pérennes : plus-value exceptionnelle sur certaines recettes ; charge de la dette inférieure aux prévisions.

Croire donc que nous pourrions relâcher nos efforts parce que nous avons fait mieux que prévu, ce serait nous mettre le doigt dans l'œil !

Ce texte contient douze articles, dont l'article liminaire, qui présente la situation générale des comptes de l'État et garantit une présentation lisible de nos comptes malgré l'absence d'adoption des précédentes lois relatives aux résultats de la gestion.

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) maintient l'activation du mécanisme de correction prévu par [l'article 62](#) de la Lolf.

En 2026, malgré la guerre au Moyen-Orient et ses conséquences sur les prix de l'énergie, nous devons poursuivre nos efforts, d'abord car l'argent public est rare et cher. La charge de la dette atteindra 78 milliards d'euros. Dans le même temps, les besoins d'investissement public vont croissant : transition énergétique, cohésion sociale, défense. Laisser filer le déficit, c'est renoncer à agir demain.

Ensuite, les mesures face aux crises doivent être ciblées, temporaires et financées. Chaque euro supplémentaire dépensé pour soutenir ménages et entreprises doit être compensé par des économies. Cela a été le cas jusqu'à présent. Enfin, la transparence : en période d'incertitude, nous devons dire ce que nous savons – et ce que nous ne savons pas. Ainsi, nous avons rendu publiques les recettes fiscales liées à la hausse du prix des carburants. Chacun a pu voir qu'il n'y avait pas de cagnotte.

Transparence, aussi, lorsque j'ai décidé de réduire de moitié les reports de crédits, dès ma prise de fonction.

En adoptant ce texte, vous ne donneriez pas quitus à une politique, vous valideriez les comptes tels qu'ils ont été arrêtés par nos administrations. Vous renforceriez aussi le rôle du Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement.

**M. Jean-François Husson**, *rapporteur général de la commission des finances*. – Une fois n'est pas coutume, nous discutons d'un texte financier recueillant l'approbation de la commission des finances.

Certes, ce n'est pas un projet de loi de finances initiale, mais il ne faut pas minimiser la proposition de la commission des finances d'adopter le texte. En effet, cela fait huit ans que le Sénat rejette les projets de loi de règlement.

Déjà, en 2017, le déficit budgétaire de l'État dépassait 80 milliards d'euros – en euros de 2025. Depuis 2017, il s'est aggravé – lentement jusqu'en 2019, puis violemment en 2020, à cause de la crise du covid, et il ne s'est jamais relevé. Toutes les excuses y sont passées : prix de l'énergie, sortie du covid... Pourtant, la politique budgétaire, c'est avant tout de la politique ; or gouverner, c'est choisir, comme le disait Pierre Mendès France. La trajectoire de la France, opposée à celle de ses partenaires européens, n'est pas le fruit du hasard. D'une certaine façon, les gouvernements successifs ont choisi d'en arriver là. Dans une démocratie normale, ils auraient assumé ce choix sans invoquer la fatalité !

Le point positif, c'est qu'il est possible de construire un budget de redressement. Je ne crois pas aux points de non-retour, mais il nous faut des hommes et des femmes rigoureux pour redresser nos comptes.

C'est la première fois depuis huit ans qu'un exercice budgétaire se traduit par un redressement aussi significatif de nos comptes publics. Or, de même que je ne crois pas à la fatalité, je ne crois pas aux

heureux hasards : c'est le fruit d'une décision et d'une action politiques. Ce redressement marque le succès de la feuille de route courageuse du gouvernement Barnier, de notre CMP conclusive pour le [budget 2025](#) et de l'exécution fermement tenue par le gouvernement Bayrou.

Le déficit public s'est amélioré de 0,7 % de PIB – cela n'était pas arrivé depuis quinze ans ! Preuve que tout est possible. Dommage que la [loi de programmation](#) de finances publiques (LPFP) n'ait pas été respectée plus tôt. Pourtant, la croissance a été peu élevée en 2025 – 0,8 % : ce n'est pas elle qui a permis de redresser les comptes, c'est bien la traduction d'une volonté politique.

À l'heure où l'on dresse le bilan du macronisme, finissons-en avec l'utopie du dénominateur, c'est-à-dire du regain de croissance comme facteur de redressement. Pour les tenants de cette doctrine, le rétablissement se ferait comme par magie. Mais la politique budgétaire est une politique comme une autre : elle suppose de rendre des arbitrages et surtout de les faire respecter.

La hausse des dépenses publiques a donc été limitée à 2,5 % en 2025, contre 4 % en 2024 et 3,7 % en 2023. Pourtant, nous faisons face aux mêmes contraintes que les années précédentes, notamment la hausse des dépenses sociales, particulièrement pour les pensions de retraite. Grâce à une budgétisation stricte des missions budgétaires de l'État et à un pilotage fin en exécution, la dépense a été contenue, plus et mieux que les deux années précédentes.

Les dépenses de l'État ont augmenté de 0,7 % en valeur, elles ont donc diminué en volume de 0,3 %. Nous le saluons. L'année 2025 a été aussi marquée par une stabilité en volume de la masse salariale de l'État ; c'est unique depuis dix ans.

Par ailleurs, les dépenses des collectivités territoriales ont été remarquablement contenues en 2025 ; elles ont augmenté de 1,5 % en valeur, soit 0,6 % corrigé de l'inflation. Alors même que nous étions à la veille des élections municipales ! Qu'on se le dise, monsieur le ministre...

**M. Pascal Savoldelli**. – C'est vrai !

**M. Jean-François Husson**, *rapporteur général*. – Mais cette satisfaction ne vaut pas quitus. L'amélioration de la situation vient pour une trop large part de la hausse des recettes. Celles du budget général ont augmenté de 29,2 milliards d'euros. Comme pour les dépenses, cela n'est pas le fruit du hasard. Ou alors, il faudra m'expliquer comment la surtaxe d'impôt sur les sociétés, qui a rapporté plus de 7 milliards d'euros, se serait retrouvée par hasard dans le PLF 2025 !

L'amélioration du solde public en 2025 n'a pas empêché l'augmentation du ratio de dette publique – voilà trois années consécutives qu'il augmente de trois points. Depuis 2019, le poids de la dette a

augmenté quatre à sept fois plus vite en France que chez nos partenaires européens.

La charge de la dette a atteint 65 milliards d'euros en 2025 ; les 100 milliards seront dépassés en 2029. Autant de moyens publics qui ne pourront être consacrés aux grandes priorités de la nation.

L'année 2025 marquant une véritable amélioration de la situation des comptes publics, notamment de l'État, la commission des finances vous propose d'adopter ce projet de loi. Mais cette approbation est l'expression d'une exigence envers le Gouvernement et les gouvernements futurs : il faut poursuivre les efforts. Pas de fatalisme ! Parce que les Français en ont marre d'être regardés comme de mauvais élèves, sachons nous inspirer des bons exemples pour leur redonner espoir. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur quelques travées des groupes UC et INDEP et du RDPI.*)

### Question préalable

**M. le président.** – [Motion n°7](#) de MM. Savoldelli et Barros et du groupe CRCE-K.

**M. Pierre Barros.** – Une loi d'approbation des comptes ne crée pas de droits, mais donne quitus à une politique, à une méthode et à une certaine idée du pays. Nous la refusons.

D'abord, parce que ces comptes sont la négation du rôle du Parlement, donc de notre démocratie. Ensuite, parce qu'ils reposent sur un diagnostic économique toxique. Enfin, parce qu'ils consacrent un choix de société inacceptable.

On nous répète que le présidentielisme serait affaibli et que le Gouvernement n'aurait plus les moyens de gouverner seul depuis la dissolution. Mais ces comptes montrent que le présidentielisme a survécu à son désaveu.

Pays piloté par décrets en 2024, en 2025 recours au 49.3, budget passé en force, avec 30 milliards d'euros d'économies dans la version initiale, 3 milliards d'euros annulés au printemps et 7 milliards d'euros au total évaporés en cours de gestion : voilà le bilan de votre pilotage. Dépenser mieux ? Non, moins, là où pourtant l'argent est utile.

Ensuite, on nous vante un redressement, avec un déficit à 5,1 %. Mais ce chiffre est un trompe-l'œil. L'économie décroche : la consommation est à l'arrêt. Ce qui tient encore l'activité, c'est la dépense publique, celle-là même que vous rabotez. Vous amputez le seul moteur qui tourne ! Alors qu'il faudrait renforcer les capacités de l'État, vous pointez du doigt les fonctionnaires et sapez les politiques publiques. Vous faites entrer le pays dans une trajectoire de récession. On parle du coût du travail, jamais du coût du capital. En 2025, les entreprises du CAC 40 ont versé 107,5 milliards d'euros à leurs actionnaires, un record absolu ! Les versements ont bondi de 135 % dans la

période récente. L'Insee recense plus de 500 milliards d'euros de revenus de la propriété.

Un rachat d'actions, c'est de la trésorerie détournée de l'investissement productif pour soutenir artificiellement le cours de la bourse. Et que rapporte sa taxation ? À peine 500 milliards d'euros !

Dans le même temps, la surtaxe d'impôt sur les sociétés a rapporté quatorze fois moins que ce que le CAC 40 a distribué à ses actionnaires. La croissance n'est donc pas étranglée par la dépense publique, elle est captée par les actionnaires. Résultat : en 2025, seulement neuf ouvertures ou extensions de sites industriels ont été comptabilisées, contre quatre-vingt-huit en 2024. Derrière : des investissements abandonnés, des emplois sacrifiés, des territoires fragilisés.

Quand la rente l'emporte sur la production, il ne faut pas s'étonner de voir la croissance s'éteindre. Voilà le coût du capital, et c'est le contribuable qui règle l'addition.

La pénurie de recettes est un choix politique. La Cour des comptes a chiffré votre politique de l'offre à plus de 80 milliards d'euros en 2025. Vous avez raté le rendez-vous des efforts demandés aux plus aisés. La contribution différentielle sur les plus hauts revenus rapporte 388 millions d'euros, alors qu'elle devait en rapporter 2 milliards. Vous avez prélevé trop peu et trop mal, en frappant le revenu et non le capital et les actifs.

En transformant l'ISF en IFI, l'État s'est rendu aveugle, comme l'ont montré le président Raynal et le rapporteur général Husson dans leur [rapport](#) « La France ne sait plus qui sont ses riches ». Dans ces conditions, comment débattre honnêtement de la répartition ? La fortune des plus riches n'a jamais autant prospéré, et nous ne la regardons plus.

Puisque le capital ne paie pas, qui paie ? La TVA, d'abord, l'impôt le plus injuste. Mais près de la moitié de la TVA ne finance plus le budget de l'État, mais la sécurité sociale et les collectivités territoriales, aux recettes fragilisées et qui perdent leur autonomie fiscale. La TVA sociale, ce sont les ménages qui financent les allègements consentis au capital.

Les collectivités ont été vertueuses en 2025, avec 6 milliards d'euros de dépenses non engagées. Votre redressement, vous le devez à des écoles non rénovées, par exemple ! Rappel cruel par temps de canicule... Sans oublier le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), réintroduit en 2026.

Ce texte ne valide pas seulement une mauvaise année, il nous demande de nous déjuger. Ses articles 7 à 10 affectent les résultats des exercices 2021 à 2024 au bilan de l'État, soit les comptes de quatre lois rejetées par le Parlement ; les adopter effacerait ces votes.

Enfin, donner quitus sur 2025, ce serait valider par avance la matrice du budget 2027 : mêmes renoncements fiscaux, même pression sur la dépense utile, même effort transféré sur les collectivités et le plus grand nombre. Sans compter la dépense militaire, en hausse de 36 milliards sur quatre ans, qui viendrait grever les dépenses de l'État. Ce choix d'austérité, nous l'avons dénoncé et nous le refusons. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K)*

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Cela ne surprendra personne : avis défavorable. J'ai anticipé l'intervention de M. Barros sur le quitus dans mon propos liminaire – je ne me répéterai donc pas. En outre, cette motion est contradictoire avec votre souhait de débattre.

Je n'ai pas encensé les mesures d'augmentation de la fiscalité qui ont contribué à l'amélioration que nous constatons. Mais tout de même, on a commencé enfin à mettre fin aux dérives budgétaires. C'est du jamais-vu. J'ai entendu certains anciens ministres nous expliquer, à l'occasion de leur tour de chauffe, quel devrait être le budget à venir. Ceux-là mêmes qui ont causé notre perte... Ils seraient bien inspirés de faire preuve de davantage de modestie et d'éviter d'agiter des épouvantails pour provoquer les Français !

La stabilité des comptes publics doit redevenir notre horizon. Le pouvoir exécutif doit tenir compte de notre avis favorable ; en moins de vingt-quatre mois, il y a eu beaucoup de ministres de l'économie, des finances et des comptes publics ; il faut une stabilité, qui donne une ligne de conduite.

**M. David Amiel, ministre.** – Avis défavorable.

**M. Pascal Savoldelli.** – Votre formule, monsieur le ministre, selon laquelle on ne donne pas quitus à une politique en votant ce texte, donne lieu à commentaire. Un quitus est une décharge de responsabilité. *(M. Jean-François Husson s'exclame.)* Ce texte n'est pas simplement technique, mais politique. Or vous appelez à le voter, monsieur le rapporteur général : c'est donc un quitus sans quitus ! Cela demande une gymnastique intellectuelle qui échappe à bon nombre de Français. Il faut faire un choix politique !

*La motion n°7 est mise aux voix par scrutin public ordinaire de droit.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°315 :

Nombre de votants.....	342
Nombre de suffrages exprimés.....	261
Pour l'adoption.....	18
Contre.....	243

*La motion n°7 n'est pas adoptée.*

## Discussion générale (Suite)

**M. Marc Laménie.** – *(Applaudissements sur les travées du groupe INDEP)* Le contexte économique est fragilisé, à l'échelle mondiale et nationale, car depuis 2023 les difficultés systémiques se sont accumulées. Le ralentissement de la croissance mondiale est dû aux conflits en Ukraine et au Moyen-Orient.

Au sein de notre pays, depuis plusieurs décennies, les dépenses sociales non financées sont toujours plus élevées : retraite à 60 ans, 35 heures, fin des politiques familiales, les erreurs furent nombreuses. En plus de creuser la dette, ces dépenses ont été financées par des hausses d'impôts sur les entreprises et les ménages, faisant de la France la championne des prélèvements obligatoires de tous les pays de l'OCDE. Résultat : le déficit s'établit à 5,1 % pour l'année 2025, en décalage avec les prévisions de la LPFP 2023-2027.

Pour autant, il faut reconnaître les efforts réalisés. L'année 2025 marque le début d'un redressement. Le déficit s'améliore de plus de 29,2 milliards d'euros. Si ces efforts sont insuffisants, ils témoignent d'une volonté de corriger les déséquilibres observés.

Les dépenses de l'État s'élèvent à 441,2 milliards d'euros en 2025, contre 443,4 milliards d'euros en 2024, en légère amélioration. Le déficit budgétaire se réduit de 31 milliards d'euros entre 2024 et 2025.

Les crédits ont été répartis selon des choix stratégiques ; les crédits de la mission Défense ont continué à augmenter, conformément à la [loi de programmation](#) militaire (LPM) – c'est indispensable au vu du contexte international, marqué par le retour des conflits de haute intensité. Après des décennies d'erreurs stratégiques, la France redonne à ses armées les moyens dont elle a besoin. Mon groupe prône une concentration de l'effort budgétaire sur les politiques publiques qui correspondent aux responsabilités fondamentales de l'État et préparent un avenir meilleur pour nos enfants.

Si nous saluons les résultats de l'exercice budgétaire sur les missions régaliennes – éducation, défense, charge de la dette –, ainsi que les actions en faveur des collectivités territoriales et des budgets qui préparent l'avenir, comme l'écologie, nous regrettons que des économies n'aient pas été réalisées sur d'autres postes.

L'exécution budgétaire ayant été fidèle à la [LFI](#) pour 2025, Les Indépendants voteront ce projet de loi. *(Applaudissements sur les travées du groupe INDEP ; M. Vincent Capo-Canellas applaudit également.)*

**Mme Christine Lavarde.** – *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)* Pendant que le Gouvernement se félicite de son bilan, la Cour des comptes décrit, dans son [rapport](#) sur les comptes de l'État, une situation patrimoniale qui se dégrade, un exercice budgétaire toujours plus contraint par des

dépenses rigides, et une crédibilité de la trajectoire des finances publiques qui s'effrite, au point d'éroder la confiance des marchés. Les réformes structurelles sont repoussées, les marges de manœuvre se réduisent et le calendrier que la France s'est fixé pour respecter la trajectoire budgétaire européenne paraît chaque année moins réaliste.

La Lof fête ses 25 ans. Si le déficit s'est amélioré en comptabilité budgétaire en 2025, il s'est dégradé en comptabilité générale. Le solde s'est dégradé de 7 milliards d'euros, à moins 129,7 milliards. Nous finançons par la dette du fonctionnement et des transferts sociaux plutôt que de l'investissement. Le besoin de trésorerie pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention s'est élevé à 103 milliards d'euros au cours de l'exercice 2025 ; les besoins liés aux investissements, à 21 milliards. Michel Pébereau l'avait déjà dénoncé en 2025 dans son rapport. Les crédits à la consommation, interdits aux collectivités locales, ne semblent poser aucun problème lorsqu'il s'agit de l'État...

C'est la fiscalité qui a permis l'amélioration du déficit, à quoi il faut ajouter des gels et annulations de crédits, pour 12,7 milliards d'euros. Bref, de la tuyauterie. La baisse du déficit repose sur une hausse des recettes.

La baisse des dépenses de l'État résulte non de réformes de fond, mais de la fin des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire et de dispositifs comme l'aide à l'embauche des apprentis les plus qualifiés. La dépense publique n'a donc pas été réduite : on a attendu que les dépenses de crise s'éteignent d'elles-mêmes...

Les dépenses publiques connaissent en réalité une dynamique haussière. Pour la mission Défense, c'est la conséquence de la fin de la période dite des dividendes de la paix. Pour l'éducation, le budget ne diminuera pas malgré la baisse du nombre d'élèves, en raison des engagements pris par l'État en faveur des retraites. Enfin, la charge de la dette s'est alourdie de 1,5 milliard d'euros en 2025 ; et l'année 2026 ne s'annonce pas meilleure, son montant étant revu à 3,6 milliards d'euros.

Le taux moyen d'émissions des obligations assimilables du Trésor (OAT) est passé de 1,70 % à 3,12 % en 2025. Nous atteignons 300 milliards d'euros d'émission de dette à moyen terme. Si nos taux sur les titres de court terme ont baissé, c'est grâce à la politique d'assouplissement de la BCE. La Cour des comptes s'inquiète d'une érosion de la confiance des marchés.

Nous ne pourrions pas continuer à contenir le déficit en rabotant et en annulant des crédits, il va falloir proposer autre chose. Près de 79,6 % des dépenses du budget général ne peuvent être remises en cause sans réformes structurelles. Les restes à payer augmentent chaque année. Chaque exercice budgétaire est donc plus contraint que le précédent. Le budget devient de moins en moins un instrument de

choix politique et de plus en plus un mécanisme de gestion d'obligations héritées.

L'avis de la Commission européenne sur le programme de réformes présenté en avril est très sévère. J'avais raillé alors les 0,06 % d'économies présentées sur le périmètre de la sécurité sociale par l'optimisation des prescriptions de pansement. La Commission est plus cinglante. Quel que soit le sujet, la France est un mauvais élève : chômage pourrait atteindre 8,3 % en 2026 ; taux d'épargne élevé, traduisant une peur de l'avenir ; 36 départements sous les 75 % de la moyenne de PIB par habitant de l'Union européenne, contre deux il y a vingt ans ; 15 000 départs de diplômés ; la part des publications de la recherche française dans le top 10 mondial passant sous la moyenne européenne ; PME souffrant des retards de paiement des administrations publiques (APU) ; taux de chômage des jeunes à 19,7, contre 15,2 dans l'Union européenne ; taux de pauvreté des enfants à 27,5 %, contre 24,3 % dans l'Union ; sortie de la France de la trajectoire climatique d'ici à 2030 ; déficit annuel d'investissement dans les réseaux d'eau...

Et cela, alors que nous avons la deuxième dépense publique la plus élevée de l'Union en pourcentage du PIB !

Il faut une rupture profonde. Le Président de la République disait en 2017 que les Français attendaient « une transformation profonde » et appelait à « l'embrasser ». En 2020, il disait que le pays se transformait. Au rugby, on dirait que l'essai n'a pas été transformé...

Charge désormais aux candidats à l'élection présidentielle de présenter une consolidation budgétaire qui rime avec croissance. Ce n'est pas l'affaire d'un gouvernement sur le départ.

La Commission européenne recommande de rééquilibrer la pression fiscale *via* des taxes à la consommation et environnementales, pour cesser de pénaliser le travail sur lequel reposent 51,5 % de nos recettes fiscales. Elle relève que la taxation jointe des couples décourage la participation au marché du travail.

Ce projet de loi n'est pas un exercice comptable, mais un état des lieux sans appel. Le déficit, présenté comme maîtrisé, repose sur une hausse des recettes fiscales, un patrimoine qui se dégrade, une dette record, et 8 euros de dépenses sur 10 déjà engagés avant même que nous en débattions. Cela dit, le déficit s'est amélioré, c'est pourquoi nous voterons le projet de loi.

Nous pourrions tenir un objectif chiffré une année de plus, à coups de gels et d'annulations... Mais tenir un chiffre, c'est de la gestion. Redresser un pays, c'est du courage, ce n'est pas renoncer à un embryon de réforme dès qu'une minorité bruyante est dans la rue. Un État ne se juge pas au déficit qu'il annonce, mais au patrimoine qu'il transmet. Cessons de transmettre

des dettes pour transmettre des choix !  
(*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains ; M. Vincent Louault applaudit également.*)

**M. Stéphane Fouassin.** – Les comptes publics de la France vont-ils mieux ? Rappelons les circonstances exceptionnelles de l'exercice 2025 : dissolution en juin 2024, censure du gouvernement Barnier, une situation inédite depuis 1980. Pour la première fois en quarante ans, la loi de finances n'a pu être adoptée avant le 31 décembre et l'État a dû gérer une année entière dans un contexte politique contraint. Malgré cela, les résultats de 2025 traduisent une amélioration réelle, quoique fragile. Le déficit passe de 5,8 % à 5,1 %, les recettes progressent. Cela témoigne d'un effort de redressement qui n'allait pas de soi, la croissance étant plus faible que prévu.

Il ne faut ni exagérer les progrès réalisés ni ignorer les avertissements. Si les comptes passent dans le vert, ils ne sont pas encore sortis du rouge !

Selon le HCFP, l'amélioration repose sur des prélèvements obligatoires supplémentaires : surtaxe sur l'impôt sur les sociétés, hausse des cotisations sociales, réduction des allègements de charge... Les recettes ont dépassé les prévisions, grâce à un rendement exceptionnel de l'impôt sur les sociétés. Mais la France s'écarte de la trajectoire de la LFPF.

L'amélioration du solde budgétaire est due pour moitié à des facteurs ponctuels, selon la Cour des comptes, tels que la disparition du programme d'amortissement de la dette covid. La maîtrise de la dépense doit reposer davantage sur la sincérité et la rigueur du budget initial.

En somme, ces comptes ont retrouvé le bon aiguillage, mais sont encore loin de la destination.

Nous devons retrouver une trajectoire durable de maîtrise de la dépense publique et de préservation de notre souveraineté financière. Il faut tenir le cap dans la durée. Le RDPI votera le texte. (*Applaudissements sur les travées du RDPI*)

**M. Rémi Féraud.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*) C'est la cinquième année consécutive que le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) ne sera probablement pas adopté par le Parlement, signe d'une absence de majorité à l'Assemblée nationale, mais aussi d'une crise démocratique profonde.

Les PLFG précédents étaient marqués par une insincérité budgétaire, avec des volumes importants de reports ou d'annulations de crédits. Malgré une timide amélioration du déficit, ce texte est un aveu de mauvaise gestion des comptes publics couplée à une inégalité fiscale persistante, aux conséquences ravageuses pour la cohésion sociale.

L'amélioration du déficit est due à un contexte macroéconomique un peu plus favorable – qui s'est déjà retourné –, et à une hausse des recettes sous

l'effet d'un rattrapage bien plus qu'à un réarmement fiscal.

Avec un niveau de la dette trop élevé selon le HCFP, à 115,6 points de PIB, ce n'est pas un redressement durable, mais un simple coup de rabot.

Le pilotage serré, pour reprendre votre expression, c'est toujours pour les dépenses et au détriment des politiques publiques indispensables ! Pour chaque annulation, chaque surgel, une politique publique est retardée, une collectivité ne peut plus anticiper, un opérateur de l'État est en difficulté, et des services publics se dégradent inlassablement.

Or la responsabilité budgétaire ne consiste pas à chercher de nouvelles économies sur les plus fragiles socialement, sur la transition écologique, les retraités, les demandeurs d'emploi ou les collectivités territoriales.

En 2026, d'après l'Insee, les Français verront leur pouvoir d'achat baisser et le chômage augmenter.

Mais vous passez le rabot, par exemple sur la mission « Écologie » : Annulation d'une partie des contrats de location du nouveau matériel roulant de nuit des trains d'équilibre (TET) pour plus de 276 millions d'euros, annulation des subventions pour charge de service public à l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), pour ne parler que du transport ; et je ne parle même pas de la transition énergétique des bâtiments !

Annulation de 46 millions d'euros dans la DETR, de 26,2 millions d'euros pour la DSIL et de 5 millions d'euros pour le fonds Violences urbaines.

Et en 2026, cela continue, avec 61 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP de baisse des dotations de l'État destinées à l'investissement local.

Les crédits au profit des collectivités territoriales ont baissé de plus de 400 millions d'euros depuis le PLF 2025. Le budget 2025 était déjà brutal pour celles-ci, dont beaucoup ne pourront pas compenser les coupes cette année, alors qu'elles sont les leviers de l'investissement et de la croissance. Or, chaque année, l'État les empêche un peu plus d'exercer leurs responsabilités.

Ces reculs, du fait de ce gouvernement et du précédent, ne vous ont pas empêchés de rester intangibles sur la fiscalité des plus riches. Éric Lombard lui-même, après son départ du Gouvernement, a déclaré que les plus hauts revenus ne contribuaient pas comme ils le devraient ; un rapport de notre commission l'a confirmé.

Les dépenses fiscales coûtent de plus en plus cher alors que leur efficacité est de plus en plus contestable et contestée.

Pour le groupe SER, ce projet de loi n'est pas seulement technique, ce n'est pas qu'une photographie qu'il serait dommage de déchirer. Contrairement à la majorité sénatoriale, il nous est

impossible de le voter, car il incarne dix ans d'impasse budgétaire. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*)

**M. Pascal Savoldelli.** – Approuver des comptes, est-ce approuver une politique ?

**M. David Amiel, ministre.** – Non...

**M. Pascal Savoldelli.** – Un peu quand même, monsieur le ministre. Surtout quand c'est le dernier texte de ce type avant les élections présidentielle et législatives. Approuver des comptes, c'est surtout approuver une méthode.

De ce point de vue, il faut distinguer légalité et légitimité. Entre le 49.3, les décrets d'annulation, la nomination du Premier ministre, tout fut légal, mais rien ne fut légitime. La légitimité en démocratie naît non pas de la procédure, mais du consentement. Or il a été refusé en 2023, quand la réforme des retraites a été imposée sans vote ; en 2024, quand le Président de la République a perdu les élections, mais a imposé son gouvernement. Voilà des budgets décrétés par trois gouvernements battus et appliqués par deux. C'est légal, oui ! Légitime ? Non !

Le tabou fiscal doit être levé. La doctrine du « pas d'impôt nouveau » a certes été levée dans ce budget, mais les 10,7 milliards de recettes supplémentaires obtenues sont décevants.

Un chiffre devrait nous alerter : entre 2013 et 2025, ce que l'État doit rembourser a crû de 83 % quand ses recettes fiscales brutes n'ont augmenté que de 33 %.

Sur la seule TVA, l'écart entre prévision et exécution atteint 4 milliards d'euros.

Depuis bientôt dix ans, une antienne tient lieu de politique économique : la France souffrirait d'un excès de prélèvements obligatoires. Mais on ne dit jamais rien de l'autre prélèvement : celui du capital sur la richesse produite. Il n'entre dans aucun ratio. Pourtant, ouvrez les comptes nationaux de l'Insee : les sociétés non financières ont versé 500 milliards d'euros à leurs créanciers et actionnaires. Pas mal, non ?

Le prélèvement obligatoire finance l'hôpital ou l'école, il est voté, redistribué. Celui que l'on tient pour sacré, soustrait à tout débat et à tout vote, est en vérité le seul qui soit vraiment facultatif : celui du capital.

Vous avez mis en accusation le prélèvement solidaire. La vraie question est : combien nous coûte le capital ? Beaucoup plus que le prétendu coût du travail.

Nous rejetons tant la méthode que le bilan et voterons contre ce projet de loi.

J'ai le sentiment, monsieur le ministre, que vous ne nous avez pas répondu à notre question d'actualité, mercredi dernier.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Ce serait bien la première fois !

**M. Vincent Louault.** – Étonnant !

**M. Pascal Savoldelli.** – Laissez-vous le Parlement décider du budget de la France pour 2027 ? Procédez-vous à de nouveaux coups de force : 49.3, ordonnances, nouvelle délibération ? Il faudra bien prendre une décision. Ce serait bon de la partager. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K*)

**M. Grégory Blanc.** – Sans refaire le débat sur la trajectoire budgétaire pluriannuelle, la situation demeure grave.

En 2025, les pilotes Barnier puis Bayrou ont navigué à vue. Le gouvernement Lecornu s'inscrit dans leurs pas. L'exécution révèle un budget non maîtrisé malgré les nombreuses corrections apportées en cours d'année.

Le rendement de certaines recettes s'est révélé décevant, d'autres ont opportunément comblé les écarts. Mais on ne construit pas une trajectoire dans la durée sur des recettes exceptionnelles. Les acteurs économiques ont besoin de lisibilité.

Il faut dire la vérité : nous n'atteindrons pas les objectifs sans contribution des plus riches. (*M. Jean-François Husson ironise.*) On nous explique depuis deux ans qu'il y aura des impôts exceptionnels. La surtaxe Barnier a un rendement plus faible qu'escompté, à 7,5 milliards d'euros au lieu de 8 milliards, mais elle est là, et heureusement. Nous maintenons cependant que taxer les entreprises qui font le choix de produire en France n'est pas la meilleure façon d'encourager à faire le choix de la France. Oui, EDF vaut mieux que Total. Continuer à asseoir les impôts sur la production et la vente en France n'est pas le système le plus efficace. Oui, il faut une surtaxe, mais revoir ses modalités.

Le rendement ridicule de la contribution différentielle sur les hauts patrimoines démontre que le socle commun préfère taxer les classes moyennes plutôt que les plus hauts revenus – le rapport de la commission a montré que 13 000 foyers millionnaires payaient un impôt négatif ou égal à zéro.

En 2025, rien, en 2026, toujours rien. En 2027, que proposez-vous pour rééquilibrer les contributions de chacun ? (*M. Pascal Savoldelli renchérit.*)

À quoi bon débattre des crédits budgétaires ? À l'atterrissage, on s'aperçoit que ce que nous votons est complètement altéré.

Le premier budget qui passe à la trappe, année après année, est celui de l'écologie.

Sans cap ni plan, le bateau part à la dérive. Le GEST rejette cette gestion. (*Applaudissements sur les travées du GEST et du groupe SER*)

**M. Christian Bilhac.** – Le déficit de l'État s'est réduit en 2025. Il convient de saluer cet effort de redressement des finances publiques. Mais – car il y a un « mais » –, à l'exception de la défense, que dire

des crédits des missions de l'État : sécurité intérieure, éducation nationale, santé, logement, justice ?

Comme le rapporteur général, je pense que ce n'est pas en créant de nouveaux impôts que l'on redressera les finances publiques. On ne rajoute pas du vin dans une barrique qui fuit ; on commence d'abord par colmater les fuites. Mais il faut plus de justice fiscale.

Pour réussir le redressement des finances publiques, on ne peut plus continuer à avoir un tableau Excel dans une main et un rabot dans l'autre.

En 1982, des lois de décentralisation ont été votées, grâce à Gaston Defferre, et quarante-quatre ans plus tard nous voilà toujours au milieu du gué. Tous sont paralysés : commerçants, artisans, agriculteurs, maires.

Prenons l'exemple du tourisme. Le ministre, Atout France, le comité régional du tourisme, le comité départemental du tourisme, le pôle tourisme du parc ou du pays, sans oublier l'intercommunalité : à chaque niveau, une administration, des locaux, du personnel, des véhicules, et autant de frais de structures. Cette suradministration nous coûterait 150 milliards d'euros par an ! S'y ajoute un surcoût de 60 milliards de surtranspositions des normes par rapport à l'Allemagne, en particulier. Ce sont 200 milliards de dépenses non seulement inutiles, mais surtout néfastes.

Quand j'étais maire en 1986, j'avais quatre interlocuteurs seulement : le sous-préfet, le conseiller général, l'ingénieur divisionnaire de l'équipement et le technicien d'EDF. Quarante ans plus tard, ce qui se réglait en quelques heures prend désormais six mois à un an, avec une quinzaine d'interlocuteurs.

En septembre auront lieu les élections sénatoriales. Les grands électeurs vous diront tous ce qu'ils pensent de cet excès normatif, ce mal français qui paralyse le pays.

Je salue le redressement des comptes, mais je ne peux pas les approuver. L'abstention prévaudra pour le RDSE. (*Applaudissements sur les travées du RDSE ; M. Marc Laménie applaudit également.*)

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Sage décision !

**M. Vincent Capo-Canellas.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe UC ; M. Marc Laménie applaudit également.*) Ce texte vise à constater une exécution. Les résultats sont meilleurs qu'anticipés. Le déficit public s'améliore de 0,7 point par rapport à 2024.

Le déficit budgétaire de l'État atteint 124,2 milliards d'euros – 14,2 milliards de moins que prévu. La cible de dépense a été respectée et l'exécution a été plus favorable qu'attendu. Cela mérite d'être reconnu.

Malgré un contexte international dégradé, notre économie a continué de croître, montrant sa résilience.

L'inflation est passée sous les 1 %, ce qui a permis à la BCE d'engager la baisse de ses taux. Ces constats favorables nous laissent presque rêveurs, quand on songe à l'exécution 2026 et à la dégradation de la conjoncture actuelle.

La bonne nouvelle relative du déficit repose sur une hausse des prélèvements obligatoires de 23 milliards d'euros. Les entreprises qui investissent et embauchent et les ménages supportent une part croissante de la dépense publique. Les prélèvements obligatoires continuent de progresser plus vite que la richesse nationale

Tant que l'amélioration reposera sur la hausse des recettes, nous ne ferons que repousser l'amélioration dont notre pays a besoin. Notre modèle social est un bien précieux, mais nous devons ouvrir le débat sur son efficacité, son organisation et sa soutenabilité.

Les gels de crédits et les annulations décidées en cours d'année répondent à des impératifs de gestion que nous comprenons. Mais ils ne remplacent pas les réformes structurelles. En outre, ils créent de l'incertitude alors que les acteurs économiques ont besoin de visibilité.

Quand un opérateur stratégique comme Météo France voit ses moyens sous tension, c'est notre capacité à protéger les Français qui est en jeu. De même quand baissent les crédits du Cerema, spécialiste de l'adaptation au changement climatique.

J'étais à Toulouse la semaine dernière pour la mise en service d'une nouvelle ligne d'assemblage de la famille A320 : les promesses sur le financement de la recherche ne sont pas tenues, alors que la Chine et les États-Unis continuent d'investir, eux.

L'argent public n'est ni gratuit ni illimité, mais rare et coûteux. Nous devons distinguer les dépenses qui préparent l'avenir de celles qui entretiennent des équilibres.

Selon le HCFP, la dette continue d'augmenter ; elle atteint désormais 2 737 milliards d'euros, soit 115,6 % du PIB. La France est le troisième pays le plus endetté de la zone euro.

Le bilan de l'État s'est encore dégradé de 116 milliards d'euros en un an. Notre trajectoire budgétaire reste fragile. Les conséquences en sont réelles : hausse du coût de la dette, perte de compétitivité et dépendance accrue à nos créanciers.

Il faut engager enfin des réformes de maîtrise durable de la dépense publique et trouver les voies de la raison pour le prochain projet de loi de finances.

Le redressement de nos finances publiques ne reposera pas seulement sur une hausse de recettes ; il devra s'appuyer sur davantage de compétitivité, de productivité, de travail.

Les entreprises ont besoin de visibilité, les ménages de stabilité, les collectivités de prévisibilité. Les comptes de 2025 ne sont pas parfaits, mais les

objectifs ont globalement été atteints. Le groupe UC les approuvera.

C'est un signal encourageant, mais nous sommes inquiets de l'exécution de la loi de finances pour 2026, tout comme nous sommes inquiets sur la croissance. Face au risque d'inflation, nous devons tenir l'objectif d'un déficit à 5 % en 2026.

Demeurent pendantes les questions du financement de l'IA et de la transition écologique.

Ce bon résultat nous invite à être toujours plus rigoureux. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC et sur quelques travées des groupes INDEP et Les Républicains*)

## Discussion des articles

### Article liminaire

**M. le président.** – [Amendement n°10](#) de M. Savoldelli et *alii*.

**M. Pierre Barros.** – C'est une constante depuis 2017, le Gouvernement maintient toujours la même politique économique, quelles que soient les circonstances : la politique de l'offre, censée produire de l'investissement et de la croissance. En 2020, pendant la crise covid, le ministre Bruno Le Maire a même déclaré : « Nous maintiendrons une politique de l'offre ». En 2022, puis en 2024, le Gouvernement a mobilisé les décrets d'annulation afin de préserver cette orientation.

Huit ans après, la dette publique s'est accrue de plus de 1 000 milliards d'euros. Un examen critique s'impose – c'est le sens de cet amendement de suppression.

Entre 2027 et 2030, la LPM engagera plus de 52 milliards d'euros supplémentaires, tandis que les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne augmenteront de 10 milliards d'euros. Mais devant le Medef, le Premier ministre a promis qu'il n'y aurait pas de nouveaux impôts.

Comment comptez-vous appliquer cette politique de l'offre cette année ? Par 49.3, ordonnances, seconde délibération ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Avis défavorable. Ne pas examiner ce texte serait dommage ; or adopter cet amendement mettrait fin au débat.

**M. David Amiel, ministre.** – Avis défavorable.

*L'amendement n°10 n'est pas adopté.*

*L'article liminaire est adopté,  
de même que les articles 1<sup>er</sup> et 2.*

### Article 3

**M. le président.** – [Amendement n°1](#) de M. Husson, au nom de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Il s'agit d'inscrire en bloc à l'article 3 – et non plus aux articles 7, 8, 9 et 10 – l'affectation au bilan des résultats comptables non approuvés des exercices budgétaires passés.

**M. le président.** – [Amendement n°8](#) du Gouvernement.

**M. David Amiel, ministre.** – L'amendement du rapporteur général regroupe au sein de l'article 3 l'intégration des résultats des années antérieures. Le Gouvernement préfère les inscrire dans des articles différents en vertu du principe d'annualité budgétaire. Nous en avons discuté avec le Conseil d'État. Avis défavorable à l'amendement n°1 et aux amendements de suppression qui en découlent.

Cependant, nous reprenons dans notre amendement n°8 une correction d'erreur matérielle repérée par la commission et que l'amendement n°1 comportait également.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Retrait de l'amendement du Gouvernement au profit de celui de la commission. Ne disposant pas des observations du Conseil d'État, nous restons sur nos positions en attendant la navette.

**M. Pascal Savoldelli.** – Avec cet amendement, on rouvre le débat sur le quitus sans quitus ! Nous ne le voterons pas. Le rapporteur général souhaite consolider les résultats en un seul article : c'est plus lisible, certes, mais c'est surtout inscrire au bilan de l'État des dispositions que le Parlement n'avait pas adoptées !

Le Sénat s'est prononcé contre à quatre reprises et vous nous demandez maintenant de les ingurgiter ? Ce ne sont pas des corrections de forme.

*L'amendement n°1 est adopté.*

*L'amendement n°8 n'a plus d'objet.*

*L'article 3, modifié, est adopté,  
de même que les articles 4 et 5.*

### Article 6

**M. le président.** – [Amendement n°2](#) de M. Husson, au nom de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Correction d'une erreur matérielle.

**M. David Amiel, ministre.** – Avis favorable.

*L'amendement n°2 est adopté.*

*L'article 6, modifié, est adopté.*

### Article 7

**M. le président.** – [Amendement n°3](#) de M. Husson, au nom de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – En défendant l'amendement n°1, j'ai défendu celui-ci et les suivants.

**M. le président.** – [Amendement identique n°14](#) de MM. Barros et Savoldelli et du groupe CRCE-K.

**M. Pascal Savoldelli.** – Nos amendements sont peut-être identiques, mais ils ne répondent pas aux mêmes motivations.

Le Sénat vient d'adopter l'intégration de 550 milliards d'euros de pertes patrimoniales dans le bilan de l'État, qu'il avait pourtant rejetées année après année.

On comprend la volonté du rapporteur général de supprimer cet article, devenu redondant. Mais la droite est-elle à l'aise avec cette proposition ? C'est un exercice périlleux de supprimer ces articles au nom de la rigueur comptable, après avoir procédé à une intégration contraire à la position passée du Sénat. Que la droite fasse du en même temps à la veille d'élections, c'est sacrément embrassant !

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous voulons plutôt remettre les choses à l'endroit !

**M. David Amiel, ministre.** – Avis défavorable.

*Les amendements identiques n°s3 et 14 sont adoptés et l'article 7 est supprimé.*

### Article 8

**M. le président.** – [Amendement n°4](#) de M. Husson, au nom de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Défendu.

**M. le président.** – [Amendement identique n°13](#) de MM. Savoldelli et Barros et du groupe CRCE-K.

**M. Pascal Savoldelli.** – Défendu.

**M. David Amiel, ministre.** – Avis défavorable.

*Les amendements identiques n°s4 et 13 sont adoptés et l'article 8 est supprimé.*

### Article 9

**M. le président.** – [Amendement n°5](#) de M. Husson, au nom de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Défendu

**M. le président.** – [Amendement identique n°12](#) de MM. Savoldelli et Barros et du groupe CRCE-K.

**M. Pascal Savoldelli.** – Défendu.

**M. David Amiel, ministre.** – Avis défavorable.

*Les amendements identiques n°s5 et 12 sont adoptés et l'article 9 est supprimé.*

### Article 10

**M. le président.** – [Amendement n°6](#) de M. Husson, au nom de la commission des finances.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – *Idem.*

**M. le président.** – [Amendement identique n°11](#) de MM. Barros et Savoldelli et du groupe CRCE-K.

**M. Pascal Savoldelli.** – Pareil !

**M. David Amiel, ministre.** – Avis défavorable.

*Les amendements identiques n°s6 et 11 sont adoptés, et l'article 10 est supprimé.*

*L'article 11 est adopté.*

*Le projet de loi est mis aux voix par scrutin public ordinaire de droit.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°316 :

Nombre de votants .....	342
Nombre de suffrages exprimés .....	326
Pour l'adoption.....	226
Contre.....	100

*Le projet de loi est adopté.*

*La séance est suspendue quelques instants.*

### Approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2025 (Procédure accélérée)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion du [projet de loi](#), rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2025.

#### Discussion générale

**M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics.** – Ce texte est d'abord un exercice de transparence. Depuis 2022, la loi nous oblige à transmettre au Parlement les comptes définitifs de la sécurité sociale – c'est un progrès. C'est l'illustration du contrôle parlementaire le plus sérieux : il permet de préparer les débats de l'automne.

Le sérieux résulte de l'objectivité des faits, que voici : les comptes de la sécurité sociale sont en déficit de 21,6 milliards d'euros en 2025, dont 15,9 milliards pour la branche maladie et 7,1 milliards pour la branche vieillesse. Nul ne les conteste, mais ces chiffres ne sont pas conformes à l'esprit même de la sécurité sociale, dont les comptes doivent être à l'équilibre pour ne pas faire porter la charge sur les

générations à venir. Certes, la dette peut servir à financer des investissements pour l'avenir. Mais les dépenses de solidarité qui bénéficient aux générations actuelles doivent être supportées par elles.

Le déficit est inférieur de 1,4 milliard d'euros aux prévisions du Gouvernement, grâce à un pilotage rigoureux des dépenses. Pour la première fois depuis la crise sanitaire, l'Ondam n'a pas été dépassé. Sur les 1,7 milliard d'euros des mesures de freinage déclenchées à l'été 2025, au moins 1,2 milliard d'euros a été réalisé : quand on s'en donne les moyens, on peut maîtriser les dépenses.

Mais ce n'est pas suffisant. La trajectoire des dépenses sociales est préoccupante. Depuis 1950, l'augmentation de la dépense publique est à 80 % le fruit de l'augmentation des dépenses sociales.

Soit nous prenons ce déséquilibre à bras-le-corps en proposant aux Français des comptes sincères, soit nous nous cantonnons à des promesses confortables aujourd'hui, au risque d'être rattrapés – plutôt tôt que tard – par la réalité.

Prendre ses responsabilités, cela veut dire aussi prendre des décisions difficiles. Lorsque la revalorisation du Smic face au choc énergétique menaçait de gonfler l'enveloppe des allègements généraux de cotisations patronales, le Gouvernement a repris la main. Ce n'était pas une décision facile, elle a été contestée, mais nous ne pouvions laisser dériver de plus de 2 milliards d'euros supplémentaires une enveloppe qui représente déjà 74 milliards.

Mes collègues Jean-Pierre Farandou, Stéphanie Rist et Camille Galliard-Minier et moi-même nous sommes engagés dans la voie du redressement par des mesures de freinage raisonnées, dès le début de 2026. Nous ne procédons pas à des coupes aveugles, mais suivons une maîtrise raisonnée, branche par branche.

Pour la première fois depuis 2019, la Cour des comptes a certifié l'ensemble des branches du régime général, y compris celles de la branche famille. L'argument de la non-certification n'existe plus.

Cette certification est le fruit d'un progrès concret : la réforme de la solidarité à la source, grâce au préremplissage des déclarations des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité. Nous luttons ainsi contre le non-recours ou des versements indus. Nos comptes sont certifiés, fiables, et sincères. C'est un progrès technologique qui a permis un progrès social et comptable.

Ces comptes de la sécurité sociale méritent d'être approuvés. Ils constituent une base solide pour l'examen du prochain PLFSS. Parce que l'on ne peut débattre de ce que l'on ne connaît pas, je vous appelle à voter ce texte. *(Applaudissements sur les travées du RDPI ; M. Vincent Capo-Canellas applaudit également.)*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales.** – *(Applaudissements sur les travées du groupe UC)* Cette année, pour la première fois, la commission vous propose d'adopter ce projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss), les trois précédents ayant été rejetés. L'Assemblée nationale a rejeté celui-ci le 9 juin dernier.

Ce n'est pas parce que son contenu nous plaît. Certes, l'exécution a été un peu moins défavorable que prévu, avec un déficit réduit de 0,5 milliard d'euros. Pour la première fois, depuis 2019, l'Ondam a été respecté, grâce au déclenchement de la procédure d'alerte du Comité d'alerte des dépenses de l'assurance maladie le 18 juin 2025 et aux mesures correctrices prises par le Gouvernement. Mais la consolation est maigre, vu le niveau du déficit.

Pourquoi, dès lors, approuver ce texte ? Parce qu'on nous demande de nous prononcer sur la fiabilité du thermomètre, pas de dire si la température nous plaît ou non. Or la Cour des comptes a certifié l'ensemble des comptes, grâce à la généralisation du dispositif de ressources mensuelles (DRM), qui sécurise les données des allocataires du RSA ou de la prime d'activité.

Selon la Cnaf, la généralisation du DRM réduit les dépenses d'environ 1 milliard d'euros par an.

Toutefois, les indicateurs de la Cnaf mesurant la proportion de paiements erronés, qui pour des raisons de calendrier ne prennent pas encore en compte le DRM, continuent de se dégrader en 2025. Si cette tendance se poursuit, les gains de la généralisation du DRM seraient vite annulés par cette tendance générale. Quelles actions mènerez-vous pour éviter que la réduction des erreurs de paiement de la Cnaf ne soit qu'une brève parenthèse ?

Il sera difficile d'aller beaucoup plus loin. En 2022 et 2023, le Sénat avait adopté des questions préalables. Dans le Placss 2022, rien n'allait. La Cour des comptes avait même refusé de certifier les comptes de la branche famille, signe qu'elle savait qu'ils étaient faux.

Depuis le PLFSS pour 2023, les annexes sont davantage conformes à la loi organique. Toutefois, certains indicateurs coûteux à produire ne sont pas actualisés – ainsi des études épidémiologiques. La règle d'évaluation d'un tiers des niches sociales n'est pas respectée en nombre – mais en montant, 98 % des niches ont été évaluées ; difficile de faire beaucoup mieux.

Le problème de la certification des comptes de la branche famille étant résolu, la commission des affaires sociales vous propose d'adopter ce Placss.

Dans l'esprit du législateur, l'instauration du Placss devait favoriser un chaînage vertueux entre l'exécution de l'année N et le PLFSS pour l'année N+2.

Pascale Gruny, rapporteure pour la branche vieillesse, s'est intéressée aux inégalités de revenus entre les retraités. Certains ont bénéficié d'importantes revalorisations : allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), minima de pensions, qui atteignent 85 % du Smic net. Les pensions de droit direct ont moins progressé, le législateur ayant dérogé à l'indexation annuelle sur l'inflation, dans un contexte de hausse de la dépense publique. Ce sujet de l'indexation des pensions fera débat lors des prochaines échéances budgétaires.

Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille, a travaillé sur l'investissement paternel – essentiel pour favoriser un partage équitable des tâches domestiques et réduire les inégalités de genre sur le marché du travail, dont le Conseil d'analyse économique (CAE) évalue le coût économique à 10 points de PIB. Ces dispositifs coûtent entre 0,5 et 1 milliard d'euros par an, dont 0,7 milliard pour le congé de paternité, réformé en 2021. Olivier Henno suggère d'améliorer la communication sur ce congé, de l'inscrire dans une réflexion plus large sur les congés de parentalité et d'impliquer davantage les entreprises – en soulignant le coût budgétaire qu'aurait son renforcement, préconisé par le CAE.

La commission des affaires sociales propose d'adopter ce Placss. Ce vote doit être non un aboutissement mais un point de départ pour le prochain PLFSS. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains*)

**M. Vincent Capo-Canellas**, en remplacement de *M. Vincent Delahaye*, rapporteur pour avis de la commission des finances. – La commission des finances a donné un avis favorable à ce texte, malgré des réserves. Les résultats sont globalement conformes aux prévisions de la LFSS. En 2025, le déficit s'est établi à 21,6 milliards d'euros, inférieur de 0,5 milliard aux prévisions. Les recettes sont conformes aux prévisions. L'Ondam a été respecté, une première depuis 2020. La Cour des comptes a certifié, avec réserve, les comptes de l'ensemble des branches, une première depuis 2019. Depuis 2021, elle ne certifie plus les comptes de la branche famille.

Le déficit des administrations de sécurité sociale (Asso) est de 0,2 % du PIB, soit 6,7 milliards d'euros ; sans les excédents de la Cades, il s'établirait à 22 milliards. Il s'explique par la hausse des dépenses, qui progressent de 23 milliards d'euros en 2025. Le montant de la dette sociale financée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) est passé de 34,6 milliards d'euros en 2024 à 59,4 milliards en 2025. Or l'Acoss n'a pas vocation à financer des déficits de manière pérenne. C'est pourtant ce qui va se passer – avec le risque que l'Acoss peine à lever des ressources sur les marchés financiers.

La LFSS a décidé d'un nouveau transfert de 15 milliards d'euros à la Cades, sans trajectoire crédible des comptes sociaux – c'est regrettable.

La commission des finances déplore le manque de lisibilité des comptes sociaux. L'article 1<sup>er</sup> du Placss devrait présenter les soldes des branches de la sécurité sociale avant et après transferts, vu l'incidence sur les équilibres globaux. La charge de la dette sociale, qui s'alourdit, devrait aussi faire l'objet d'une présentation transparente.

Les dépenses de retraites sont peu lisibles. Il faudrait un document unique retraçant toutes les dépenses de retraite, y compris la subvention de l'État versée aux régimes spéciaux.

Bref, il est impératif de documenter une trajectoire crédible de réduction des dépenses sociales. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC, Les Républicains et INDEP*)

**M. Philippe Mouiller**. – L'exercice 2025 a été exceptionnel, d'abord du fait des modalités d'adoption du PLFSS. Le texte avait été, souvenez-vous-en, déposé en retard ; mais la CMP avait été conclusive, une première depuis 2011. Ensuite, le gouvernement Barnier a été censuré sur les conclusions de ladite CMP – d'où l'adoption d'une loi spéciale pour autoriser la sécurité sociale à emprunter. En nouvelle lecture, le Gouvernement a eu recours au 49.3 sur chacune des trois parties du PLFSS, après quoi le texte a été adopté par le Sénat. L'esprit de responsabilité a été plus fort que les enjeux partisans.

L'exécution a elle aussi été atypique, avec un déficit de la sécurité sociale et un Ondam inférieurs aux prévisions. Cela tient au déclenchement de la procédure d'alerte, une première depuis 2007.

L'exécution 2025 se caractérise aussi, hélas, par un niveau de déficit très élevé : 21,6 milliards d'euros, un record hors période de crise. Le texte initial prévoyait un déficit de 16 milliards ; celui du Sénat, de 15 milliards. Le supplément est dû aux modifications apportées par les députés et aux négociations entre le Gouvernement et les groupes.

Pourquoi la commission des affaires sociales propose-t-elle donc d'adopter le Placss ?

Juridiquement, la loi d'approbation des comptes est une loi de financement de la sécurité sociale ; or le Sénat rejette ces lois, comme les PLF – l'adoption par le Sénat, en février 2025, du PLFSS pour 2025 étant l'exception qui confirme la règle.

Le Sénat devrait-il rejeter le Placss lorsqu'il n'a pas adopté le PLFSS correspondant, au motif qu'il désapprouve la politique menée ? En responsabilité, non, car les Placss sont des textes de portée juridique et non politique. Le Gouvernement n'a aucune marge de manœuvre sur leur contenu, défini par le code de la sécurité sociale. Le Placss est un thermomètre. Il s'agit, comme l'a dit la rapporteure, d'en juger la fiabilité, non de dire si la température nous est agréable.

Ce qui importe, c'est le débat sur les perspectives relatives au prochain PLFSS. Faut-il s'en tenir à l'effort

annuel de 12 milliards d'euros, pour un retour à l'équilibre en 2029 ? La Cour des comptes préconise 10 milliards d'euros, pour un retour à l'équilibre en 2030. La crise énergétique risque d'imposer des mesures supplémentaires en 2027, pour respecter la trajectoire.

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat a publié un [rapport](#) synthétisant les chiffrages d'une centaine de propositions, pour un rendement cumulé de plus de 100 milliards d'euros. Il y a donc des pistes.

Souhaitons-nous agir sur les recettes ou sur les dépenses ? Pour le PLFSS 2026, la majorité sénatoriale plaide pour une réduction du déficit reposant majoritairement sur les dépenses, conformément aux préconisations des économistes. Or au final, l'effort d'ajustement repose aux deux tiers sur les recettes. J'espère un résultat moins décevant dans le prochain PLFSS. Sans capacité à réformer nos politiques sociales, difficile de faire autre chose qu'appliquer un rabot...

Le groupe Les Républicains votera ce Placss. *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC, INDEP et du RDPI)*

**M. Martin Lévrier.** – Depuis sa création en 2022, le Placss permet à la représentation nationale de regarder la vérité des comptes sociaux en face. Or aucune des trois lois d'approbation qui nous ont été soumises depuis n'a été adoptée. Nos concitoyens attendent de la transparence, des comptes sincères et un cap clair. Ces refus répétés ne les servent pas.

Le constat est sévère : le déficit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'établit à 21,6 milliards d'euros en 2025, un record depuis 2012, hors crise sanitaire. Ce déficit se concentre sur la branche maladie, pour 15,9 milliards, et la branche vieillesse, pour 7,1 milliards ; il traduit un écart structurel entre la dynamique des dépenses et des recettes. La croissance spontanée de la dépense sociale a creusé les déficits de 14,2 milliards d'euros. Si rien n'est fait, ce déficit pourrait atteindre 23,7 milliards en 2029. La dette sociale atteint 99,7 milliards d'euros, en hausse de 6 milliards sur la seule année 2025.

Ce texte mesure avec la même rigueur les progrès accomplis, qu'il serait malhonnête de passer sous silence. Pour la première fois depuis 2019, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'ensemble des cinq branches du régime général – dont ceux de la branche famille : nous sommes passés en quatre ans du refus de certifier en 2022 à l'impossibilité de certifier en 2023 et 2024, à la certification en 2025.

Autres progrès, le dernier indicateur renseigné porte sur l'année N-1, soit un an de retard de moins qu'il y a quatre ans. L'évaluation cumulée des niches sociales couvre 52 % des niches, mais 98 % du montant total des dépenses fiscales. Enfin, l'Ondam a

été respecté pour la première fois depuis la crise sanitaire.

Voter pour ce texte n'est pas cautionner un déficit, mais reconnaître que la sincérité des comptes progresse et que les efforts de transparence et de lutte contre la fraude portent leurs fruits.

La Cour des comptes nous indique la voie : un effort supplémentaire de 6 milliards d'euros par an, soit 10 milliards d'euros en tout, permettrait un retour à l'équilibre d'ici à 2030.

Ce texte est une photographie ; elle n'est pas politique, même si son interprétation peut l'être. Nous votons la photographie, non la légende que chacun y apposera. Notre groupe votera donc ce texte.

**M. Bernard Jomier.** – La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss) permet au Parlement de faire au printemps un point sur l'exécution des comptes de l'année écoulée, en amont de l'examen du budget social à l'automne. Ce n'est pas un simple exercice technique sans portée politique.

Commençons par les points positifs. Pour la première fois depuis 2019, les comptes de toutes les branches et caisses ont été certifiés par la Cour des comptes. L'Ondam a été tenu pour la première fois en cinq ans – au prix de suspensions de revalorisation pour les kinés, psychiatres, gériatres, dermatologues et pédiatres, et du gel de dotation pour les Ehpad et établissements médico-sociaux... Non par des réformes structurelles, donc, mais par un vieil outil bien connu : le rabot.

Malgré cela, à 21,6 milliards d'euros, le déficit est le plus élevé depuis 2012, hors années covid. Il atteint 15,9 milliards pour la branche maladie, 7,1 milliards pour la branche vieillesse. Même la branche AT-MP est déficitaire, une première depuis 2013. La Cour des comptes prévoit des déficits supérieurs à 20 milliards par an jusqu'en 2029. La Cades pourrait porter jusqu'à 150 milliards de dettes en 2029. Et la crise géopolitique pourrait encore dégrader la situation d'ici à 2027.

À 99,7 milliards d'euros, le passif net de la sécurité sociale est supérieur à ce qu'il était au sortir de la pandémie – car l'État a choisi de faire porter les déficits par les comptes sociaux. Ainsi des 135 milliards d'euros de dette covid transférés à la Cades.

Les Républicains disent voter pour un texte technique – mais la Lacss est un objet politique ! Si l'autosatisfaction était remboursée par la sécurité sociale, le gouvernement serait riche... Les difficultés conjoncturelles ne suffisent pas à expliquer un déficit structurel qui se renforce année après année. Nos finances sociales sont en mauvais état, et la gestion des comptes sociaux depuis 2017 est très mauvaise.

Les allègements généraux de cotisations représentent 75,6 milliards d'euros en 2025, contre

29 en 2017 ; la part des exonérations de cotisations dans le financement de la protection sociale est passée de 82 % en 1993 à 48 %. Et le Gouvernement ne donne toujours pas le montant des exonérations non compensées en 2025... Un silence révélateur de l'état d'information du Parlement sur les finances sociales.

Côté dépenses, des économies sont possibles – des économies intelligentes, ciblées, fondées sur des indicateurs solides. Oui, il est irresponsable de consacrer des milliards à des dépenses de santé non médicalement justifiées. La France est ainsi le dernier pays de l'OCDE à prendre en charge les cures thermales – pour 350 millions d'euros par an, plus 16 % en un an. Vu l'état de nos finances, le temps des lobbies doit céder face à l'intérêt général. Il faut une régulation sérieuse, assise sur une évaluation rigoureuse, non un rabot à la volée.

Que dire de l'inaction du Gouvernement devant la financiarisation du système de soins ? Opticiens, laboratoires, centres dentaires... Des groupes privés à but lucratif captent des pans entiers de notre système de santé, privilégiant la rentabilité au détriment de la qualité et de l'égalité d'accès aux soins. Là se trouvent les marges de manœuvre !

Tout nouveau transfert à la Cades, qui doit amortir 121,7 milliards d'euros d'ici à 2033, nécessitera une loi organique, mais il faut une trajectoire de redressement.

Quelles mesures le Gouvernement a-t-il prises ? On ne le sait pas précisément. On nous a annoncé 2 milliards d'économies, sans en préciser la nature. La Cour des comptes en demande 10 milliards. L'écart entre les annonces et la réalité n'a jamais été aussi grand.

Nous proposons, pour notre part, un chemin alternatif, fondé sur la justice sociale et fiscale, sur une baisse des exonérations de cotisations, sur un véritable virage de la prévention, une fiscalité comportementale complète, une hausse de la CSG sur les revenus du capital. Ce chemin existe. Hélas, les PLFSS successifs ne l'ont pas pris.

Voter ce texte serait entériner la politique d'attrition des recettes sociales responsable des déficits. Ce serait admettre que rien ne changera. Nous ne l'acceptons pas. La sécurité sociale mérite mieux que l'inaction, le déni et les tripatouillages. Le groupe SER votera contre ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER et du GEST*)

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Seule la réduction d'une dépense jugée insoutenable pourrait sauver le système ? Ce n'est pas notre analyse. Pour nous, le déficit est d'abord un déficit de recettes, le produit de choix politiques réversibles.

L'assiette de financement est réduite chaque année de 89,4 milliards d'euros d'exonérations de cotisations. Le coût des allègements généraux a triplé en dix ans. Depuis 2019, ce sont 18,3 milliards d'euros cumulés

de non-compensation, au mépris de la loi du 25 juillet 1994 qui impose la compensation intégrale par l'État. On organise sciemment un manque de recettes – que l'on invoque pour appeler à réduire les prestations !

La TVA sociale, qui existe depuis 2019, frappe indifféremment l'aide-soignante et l'actionnaire du CAC 40, au même taux. C'est une rupture avec l'esprit même de la sécurité sociale.

Le plafond d'emprunt de l'Acoss atteint 83 milliards pour 2026, quand sa trésorerie plonge. Avec 1,14 milliard d'euros de charge financière, la sécurité sociale est soumise aux lois du marché. Les 18,9 milliards de CSG et CRDS prélevés sur les ménages financent la dette plutôt que les prestations.

Ce dernier Placss avant la présidentielle dresse le bilan de dix ans de détricotage de notre modèle social, mais ouvre aussi le débat sur son avenir. Deux conceptions de la sécurité sociale s'affrontent. La première considère la protection sociale comme une charge et prône la financiarisation de la santé, la capitalisation pour les retraites, la réduction des droits. La Cour des comptes parle déjà de 10 milliards d'économies par an. Nous refusons cette perspective.

Nous défendons, nous, la sécurité sociale intégrale, le 100 % Sécu. Nous considérons la santé, la retraite et la protection sociale non comme des marchés à ouvrir mais comme des droits collectifs à garantir, financés par la solidarité, la conditionnalité des exonérations et une contribution accrue des revenus financiers. D'autres choix sont possibles.

Le Gouvernement répond au déficit de la CNRACL en augmentant la cotisation employeur de 1,8 milliard d'euros, prélevés sur les budgets des collectivités. Une somme qui aurait pu servir à recruter des agents territoriaux, à renforcer les services publics de proximité ! Même logique pour l'hôpital. Le respect de l'Ondam coûte 5,1 milliards d'économies dont 1,2 milliard sur les hôpitaux : moins de soins, moins de recrutements, plus de tensions.

Pendant ce temps, la hausse programmée des crédits militaires est dix-huit fois supérieure au dépassement de l'Ondam. Ce n'est pas une question de moyens, mais de choix politique.

Le CRCE-K votera contre ce texte, comme contre tous les PLFSS qui organisent cette trajectoire. La sécurité sociale d'Ambroise Croizat n'est pas condamnée au déclin ! Nous pouvons faire d'autres choix. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE-K*)

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – (*Applaudissements sur les travées du GEST*) Chaque année depuis quatre ans, nous analysons une photographie de l'exécution de l'année précédente ; chaque année, ce sont les mêmes constats, à tel point que la Cour des comptes a renoncé à émettre des recommandations puisqu'elles ne sont pas suivies...

Nous aurions soutenu une politique, inspirée de son précédent rapport, de réduction des niches et sous-compensations d'exonérations patronales, dont le total cumulé depuis 2019 représente plus que le déficit. Mais, comme l'a dit le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les assauts contre la sécurité sociale se poursuivent, avec le même objectif : affamer la bête pour en venir à bout – c'est la politique des caisses vides.

Rien ne sera donc entrepris contre la financiarisation de la santé malgré ses surcoûts, ni pour la prévention ou pour le virage domiciliaire. En dix ans, aucune vision pluriannuelle partant des besoins territoriaux de santé et portant des mesures structurelles de maîtrise des soldes. La hausse mécanique des dépenses conjuguée à l'insuffisant effort en recettes est prétexte à désocialiser les risques, ce qui creuse les inégalités sociales et territoriales.

L'épuisement du modèle économique pèse aussi sur les finances sociales. Les prévisions macroéconomiques se sont ainsi avérées trop optimistes, comme nous l'avions annoncé. Le chômage est reparti à la hausse et la masse salariale a stagné faute d'évolutions salariales.

La dynamique des exonérations ciblées non compensées a été plus forte que prévu. Le ralentissement des assiettes de masse salariale et de consommation explique que la croissance spontanée des recettes ne suive pas la croissance des charges, malgré des recettes nouvelles. Toute déformation de la répartition de la valeur ajoutée au détriment des salaires lèse les ressources de la sécurité sociale.

L'insoutenabilité apparente de notre modèle social répond en fait à l'insoutenabilité de la politique de l'offre.

La part des dépenses de retraite dans le PIB demeure stable à moyen terme dans le scénario de référence du COR, mais la baisse de la part publique des retraites des fonctionnaires liée au blocage de la valeur du point et la contractualisation croissante entraînent une baisse tendancielle des recettes.

Les efforts consécutifs à la procédure d'alerte sur l'Ondam ont pesé majoritairement sur les établissements de santé et médico-sociaux, appelés à compenser la faible régulation des soins de ville. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a dénoncé en vain le gel des crédits affectés aux structures pour personnes âgées et en situation de handicap au titre de la réserve prudentielle. Les hôpitaux empruntent désormais pour rembourser leur dette, et non pour investir.

Nous avons dénoncé l'insincérité de budgets qui provoquent les dépassements, donc une procédure d'alerte à la suite de laquelle l'État réalise des ajustements seul. Approuver ces comptes serait entériner *a posteriori* ces ajustements. Il existe

pourtant un autre chemin pour préserver notre modèle social.

La Cour des comptes certifie les comptes, c'est son rôle. Les écologistes, ne partageant pas la focale de cette photographie, joueront le leur en votant contre tout quitus. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Christian Bilhac.** – Le Placss ne crée ni dépenses nouvelles ni recettes supplémentaires, non plus qu'il ne fixe des orientations pour l'avenir de notre protection sociale. Il offre une photographie des comptes sociaux pour l'exercice 2025, nous renseignant sur la santé financière de notre modèle.

Pour la première fois, la Cour des comptes a certifié les comptes de toutes les branches du régime général et ceux de l'Acoss. Cette évolution mérite d'être saluée, mais le constat reste préoccupant : le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV, à 21,6 milliards d'euros, a pratiquement doublé en deux ans.

Les branches maladie et vieillesse continuent de concentrer l'essentiel des déséquilibres, que les excédents des branches famille et autonomie ne suffisent pas à compenser. Le déséquilibre est devenu structurel, nourri par le vieillissement de la population, l'évolution des besoins de santé et une dynamique plus forte en dépenses qu'en recettes.

Résultat : l'endettement s'aggrave encore et toujours. Si nous ne redressons pas durablement nos comptes sociaux, la nouvelle dette de la sécurité sociale pourrait dépasser 100 milliards d'euros d'ici la fin de la décennie.

Année après année, les mêmes difficultés apparaissent, les mêmes déséquilibres se creusent. Les réponses ponctuelles ne suffisent plus. Le redressement des comptes sociaux suppose une réflexion approfondie sur l'organisation de notre système de santé, la prévention, l'accompagnement du vieillissement et les modalités de financement de la protection sociale.

Si l'Ondam a été respecté l'année dernière, c'est au prix de mesures d'économie, notamment dans le secteur hospitalier et médico-social. Or si le respect de nos trajectoires financières est indispensable, l'effort ne saurait reposer durablement sur des établissements déjà en tension.

Il n'est pas question de choisir entre solidarité et équilibre budgétaire. Notre responsabilité est de tenir ensemble ces deux enjeux.

Depuis plus de quatre-vingts ans, la sécurité sociale est l'un des piliers de notre pacte républicain. Cet héritage nous oblige. La préserver exige une vision de long terme et le courage d'engager des réformes structurelles. Nous le devons aux générations futures, car, comme le disait Michel Rocard, notre système de sécurité sociale n'est pas un fardeau, mais une richesse qui protège et unit.

En dépit des résultats comptables, nous pourrions nous réjouir si le système fonctionnait bien. Hélas, avec la multiplication des déserts médicaux et des difficultés pour obtenir un rendez-vous, la saturation des urgences ou encore le niveau misérable des pensions de certains travailleurs ayant pourtant cotisé plus de quarante ans, je ne puis pas approuver ce texte. Le RDSE se partagera entre abstention et vote contre. *(M. Bernard Jomier manifeste sa satisfaction.)*

**M. Olivier Henno.** – *(Applaudissements sur les travées des groupes UC et INDEP et du RDPI ; Mme Pascale Gruny applaudit également.)* Le Placss souffre d'un péché originel : il apparaît comme un exercice de pure forme, sans véritable enjeu politique. Or cette année, pour la première fois, l'Union Centriste le votera, et ce n'est pas un détail de procédure. C'est le signe que quelque chose a changé – notre rapporteure générale l'a expliqué avec sa rigueur coutumière.

Sur l'exécution 2025, le constat est en demi-teinte, mais il faut saluer sans réserve le respect de l'Ondam. Les mesures correctrices prises par l'État et les caisses ont donc produit leurs effets. Après cinq années où le constat d'un dépassement ne déclenchait plus aucune réaction, c'est une rupture de méthode qu'il faut encourager.

Hélas, le déficit continue de se dégrader, à 21,6 milliards d'euros. Impossible de se satisfaire d'une telle trajectoire, même très légèrement meilleure que prévu en LFSS.

Sur le plan du respect des obligations organiques, le progrès est net. Pour la première fois depuis la création du Placss, les comptes de la sécurité sociale ont été certifiés par la Cour des comptes. S'agissant des branches famille et vieillesse, c'est dû notamment à la généralisation du dispositif des ressources mensuelles, qui sécurise les déclarations des allocataires de la prime d'activité et du RSA. Mais notre rapporteure générale a raison d'appeler à la prudence : les indicateurs d'erreur de paiement risquent toujours de se dégrader. Toujours est-il que, si la lettre de la loi organique n'est pas entièrement respectée, son esprit commence à l'être.

C'est cet ensemble de progrès qui explique notre soutien au présent texte.

Reste que le satisfecit de méthode ne doit pas masquer l'essentiel. Notre sécurité sociale se finance par une tuyauterie singulière, l'Acoss s'endettant à court terme avant que cette dette ne soit périodiquement reprise par la Cades. Or celle-ci, en vertu d'une disposition organique, doit achever l'amortissement de sa dette avant la fin 2033. À l'automne dernier, nous avons transféré 15 milliards d'euros de dette supplémentaire, montant maximal compatible avec cette échéance.

À partir de cette année, le besoin de trésorerie de l'Acoss va croître chaque année du montant de son déficit. Nous pourrions, dès l'an prochain, retrouver un

niveau de besoin que l'Acoss n'avait pas pu couvrir seule lors de la crise sanitaire, ce qui avait contraint l'État à solliciter en urgence la Caisse des dépôts et un *pool* de banques. Ce risque de liquidités menace notre capacité à honorer les pensions, des prestations familiales et des remboursements de soins.

Aussi notre satisfaction est-elle très mesurée. La sincérité retrouvée des comptes est bienvenue, mais nous place face à la réalité d'un déficit qui ne se résorbera pas sans mesures nouvelles et d'une dette dont le mode de financement devient un facteur de risque.

L'annexe à la dernière LFSS prévoit un retour à l'équilibre en 2029, supposant un effort annuel de l'ordre de 12 milliards d'euros. Notre groupe sera au rendez-vous de cet effort, qui doit porter prioritairement sur la dépense et non sur de nouveaux prélèvements.

Voter ce texte, c'est reconnaître les progrès accomplis dans la sincérité de nos comptes sociaux. Mais cette sincérité doit devenir le socle d'un redressement durable.

Alors que la branche maladie est en déficit chronique d'environ 16 milliards d'euros, les mesures proposées restent pour l'essentiel des ajustements de paramètres. Si les indemnités journalières posent question, ce n'est pas seulement le fait des patients. Qu'il s'agisse d'arrêts de travail ou de médicaments ou d'actes redondants, le fait générateur, c'est la prescription.

En 2022, la Cour des comptes a rappelé l'ampleur des marges de progrès en matière de maîtrise médicalisée des dépenses. Notre dépense de santé par assuré est dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais si elle était équivalente à celle du Danemark, nous gagnerions près de 19 milliards d'euros par an. Allons-nous continuer indéfiniment à gérer le déficit par l'augmentation des franchises, l'allongement des jours de carence et des coups de rabot ? Ou allons-nous demander aux Français s'ils préfèrent conserver leurs droits actuels, ce qui suppose une meilleure prescription, le recours obligatoire à l'espace numérique de santé ou encore le renforcement de la prévention ?

Dix-neuf milliards d'euros d'économies, ce seraient une branche maladie excédentaire et, par exemple, un investissement renouvelé pour nos hôpitaux ou la revalorisation des consultations.

Nous voterons donc ce texte pour saluer sa sincérité, mais restons lucides sur l'ampleur du chantier à venir pour maîtriser la dépense publique sociale et diminuer la charge de la dette. *(Applaudissements sur les travées des groupes UC et INDEP et du RDPI)*

**Mme Marie-Claude Lermytte.** – *(Applaudissements sur les travées des groupes INDEP et UC et du RDPI)* Depuis trente ans, le Parlement exerce un contrôle sur les comptes

sociaux. Mais l'anniversaire est triste, car le constat est vertigineux : une crise profonde, structurelle, de la sécurité sociale.

Le déficit atteint 22 milliards d'euros. Hors covid, un tel niveau n'avait pas été observé depuis 2010 ! Et les projections pour les années à venir ne laissent guère de place à l'optimisme...

Notre système de protection sociale est confronté à des déséquilibres durables, qui tiennent d'abord à la démographie. Dans un modèle largement financé par des cotisations assises sur le travail, la baisse de la natalité et l'augmentation du nombre de retraités par rapport au nombre d'actifs fragilisent tout le système.

Le déficit de la branche maladie atteint 16 milliards d'euros. Si le vieillissement de la population et la progression des maladies chroniques jouent un rôle majeur, les arrêts maladie progressent à un rythme préoccupant. Oui, il y a des abus – c'est pourquoi nous soutenons toutes les mesures de lutte contre la fraude ou améliorant l'encadrement des arrêts de travail, notamment en télémedecine. Mais nos voisins sont confrontés au même phénomène : de plus en plus d'arrêts, surtout chez les jeunes, pour burn-out ou dépression. (*On renchérit sur les travées du GEST.*) Cette évolution traduit une meilleure prise en compte de la santé mentale, mais révèle aussi la fragilité croissante de notre société.

Santé mentale, maladies chroniques, maladies cardio-neuro-vasculaires : le prochain virage doit être celui de la prévention.

Si la maîtrise des dépenses est une nécessité, nous ne pourrions faire l'économie d'une réflexion sur les recettes. Une hausse généralisée des cotisations sociales pénaliserait la compétitivité de nos entreprises et le pouvoir d'achat des Français : la seule voie soutenable consiste à créer davantage d'activité et d'emplois.

Toute inertie nous conduirait rapidement à une crise des liquidités comparable à celle que l'Acosss a connue durant la crise sanitaire. Nous ne pouvons nous habituer à vivre sous perfusion d'emprunts ! Nous espérons donc que le prochain budget dégagera une trajectoire de redressement crédible en vue d'un retour à l'équilibre à l'horizon 2029.

Pour la première fois, toutes les branches de la sécurité sociale ont été certifiées par la Cour des comptes. Tout aussi exceptionnel, l'exécution de l'Ondam est meilleure que prévu. Compte tenu de ces maigres consolations et malgré les inquiétudes que leur inspirent les perspectives financières de notre système social, Les Indépendants voteront le projet de loi. (*Applaudissements sur les travées des groupes INDEP et UC et sur des travées du groupe Les Républicains*)

## Discussion des articles

*L'article liminaire est adopté,  
de même que les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3.*

## Vote sur l'ensemble

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Monsieur le ministre, vous n'étiez pas en fonction l'année dernière, mais je vous engage à lire le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution 2024. Ainsi, vous ne pourriez pas expliquer impunément que la sécurité sociale doit être équilibrée. Entre 2019 et 2024, les niches et exonérations non compensées ont crû de 8 milliards d'euros, tandis que le déficit de la sécurité sociale s'aggravait de 6 milliards. Ce mécanisme par lequel vous organisez les déficits est continu.

J'ajoute qu'il est faux de prétendre que, depuis 2010, le retour à l'équilibre ne s'est fait que par le levier des dépenses. Les deux leviers, recettes et dépenses, ont été mobilisés. C'est à partir de 2015, Emmanuel Macron étant ministre des finances, que seul le levier des dépenses a été actionné.

*Le projet de loi est mis aux voix par scrutin public ordinaire de droit.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°317 :

Nombre de votants .....	341
Nombre de suffrages exprimés .....	332
Pour l'adoption.....	226
Contre.....	106

*Le projet de loi est adopté.*

*Prochaine séance demain, mardi 23 juin 2026,  
à 14 h 30.*

*La séance est levée à 19 h 05.*

Pour le Directeur des Comptes rendus du Sénat,

**Rosalie Delpech**

Chef de publication

*Ordre du jour du mardi 23 juin 2026*

**Séance publique**

**À 14 h 30 et le soir**

Présidence :

Mme Anne Chain-Larché, vice-présidente,  
M. Pierre Ouzoulias, vice-président,  
Mme Sylvie Robert, vice-présidente

. Projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (*procédure accélérée*) (*texte de la commission, n°758, 2025-2026*)