

N° 205

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi
de **financement de la sécurité sociale**, adopté
par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, pour 2026,*

Par Mme Élisabeth DOINEAU,

Rapporteure générale,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Alain Milon, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; M. Jean Sol, Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouleau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : Première lecture : **1907, 1999, 2057** et **2049**
Commission mixte paritaire : **2144**
Nouvelle lecture : **2141, 2152** et T.A. **188**

Sénat : Première lecture : **122, 126, 131** et T.A. **23** (2025-2026)
Commission mixte paritaire : **162** et **163** (2025-2026)
Nouvelle lecture : **193** (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	15
I. LA PREMIÈRE LECTURE DU PLFSS AU SÉNAT	15
A. UN NOMBRE D'ARTICLES RAMENÉ PAR LE SÉNAT DE 118 À 102.....	15
B. LE DÉPÔT DE 1 853 AMENDEMENTS, EN HAUSSE D'UN TIERS PAR RAPPORT AU PRÉCÉDENT PLFSS.....	15
C. UN DÉFICIT 2026 RAMENÉ À 14,6 MILLIARDS D'EUROS (EN INCLUANT LE MAINTIEN DE LA COMPENSATION ACTUELLE DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX)	16
II. UN TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE QUI PORTE LE DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À 19,4 MILLIARDS D'EUROS	19
A. UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 19,4 MILLIARDS D'EUROS, CONTRE 14,6 MILLIARDS D'EUROS POUR LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (SI L'ON RETIENT LE MÊME PÉRIMÈTRE)	19
1. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture : des mesures coûteuses partiellement compensées par une hausse de la CSG capital et la compensation de certaines niches sociales	20
2. Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture : la suppression de la hausse de la CSG capital et diverses mesures ramenant le déficit à 14,6 milliards d'euros.....	22
3. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture : le rétablissement de mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros.....	23
B. À TRANSFERTS CONSTANTS, UN DÉFICIT SUPÉRIEUR DE 6,5 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE INITIAL (ET DE 3,8 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE DU SÉNAT).....	24
C. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT REPOSANT DÉSORMAIS POUR LES TROIS QUARTS SUR LES HAUSSES DE RECETTES.....	26
III. UN TEXTE QUI NE REPREND QUE TRÈS INSUFFISAMMENT LES APPORTS DU SÉNAT.....	28
A. UN TEXTE DONT LES PRINCIPALES LACUNES TECHNIQUES ONT ÉTÉ CORRIGÉES	28
1. Le rétablissement des articles obligatoires.....	28
2. La sécurisation du financement de la sécurité sociale	29
a) Pour l'Acos, un besoin de financement maximal qui, selon le texte initial, approcherait les montants de la crise sanitaire.....	29
b) Le transfert en première lecture par le Sénat de 15 milliards d'euros de dette de l'Acos vers la Cades, maintenu par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.....	30

(1) Un « gros transfert » de dette de l'Acoss à la Cades remettrait en cause l'échéance de 2033 et impliquerait une loi organique	30
(2) La réalisation par l'article 15 du PLFSS d'un « petit transfert » de dette, ne remettant pas en cause l'échéance de 2033	31
c) La confirmation de la suppression par le Sénat de divers articles insérés par l'Assemblée nationale en première lecture, qui auraient considérablement accru le besoin de trésorerie de l'Acoss	33
d) Une réduction de la compensation des allègements généraux ramenée de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros	34
B. LA PERSISTANCE DE DÉSACCORDS INSURMONTABLES	35
1. <i>Le rétablissement du décalage de la réforme des retraites</i>	35
2. <i>Un texte largement contraire aux propositions faites en juillet 2025 par la majorité sénatoriale</i>	35
a) La suppression de tout gel des prestations	35
b) Le rétablissement d'une augmentation de la CSG sur les revenus du capital	36
3. <i>Des dispositions techniquement problématiques dont la suppression en nouvelle lecture par le Sénat ne serait probablement pas maintenue en lecture définitive</i>	36
a) Deux dispositions augmentant le coût du travail, et donc néfastes à l'emploi	36
b) Diverses dispositions techniquement impossibles à mettre en œuvre	37
c) Des dispositions qu'il ne paraît malheureusement pas possible de supprimer du texte définitif	37
C. LES PRINCIPAUX AUTRES SUJETS DE DÉSACCORD	38
1. <i>Les autres principaux sujets de désaccord relatifs aux recettes</i>	38
a) Les mesures de rendement	38
b) La protection sociale des artistes auteurs	38
c) La fiscalité des produits de santé	39
d) La fiscalité comportementale	40
e) La lutte contre la fraude	41
2. <i>Les autres principaux sujets de désaccord relatifs aux dépenses</i>	41
a) Les mesures relevant de la branche maladie	41
b) Les mesures relatives à la branche famille	44
3. <i>La suppression par l'Assemblée nationale de l'augmentation de la durée annuelle du travail votée par le Sénat</i>	44
IV. L'ADOPTION PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES D'UNE MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE	45
ANNEXES	49
I. ANNEXE 1 : TABLEAU CHIFFRÉ DES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TEXTE INITIAL LORS DES LECTURES SUCCESSIVES	49
II. ANNEXE 2 : SORT DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE	51
EXAMEN EN COMMISSION	77
MOTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	91
LA LOI EN CONSTRUCTION	93

L'ESSENTIEL

Réunie le 10 décembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, la commission a examiné en nouvelle lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026.

Prenant acte de la très faible réduction du déficit résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale, et de la probabilité négligeable que celle-ci conserve en lecture définitive d'éventuelles modifications du Sénat, elle a adopté une motion tendant à opposer la question préalable.

I. UN TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE QUI PORTE LE DÉFICIT 2026 DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À 19,4 MILLIARDS D'EUROS

A. UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 19,4 MILLIARDS D'EUROS, CONTRE 14,6 MILLIARDS D'EUROS POUR LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (SI L'ON RETIENT LE MÊME PÉRIMÈTRE)

1. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture : des mesures coûteuses partiellement compensées par une hausse de la CSG capital et la compensation de certaines niches sociales

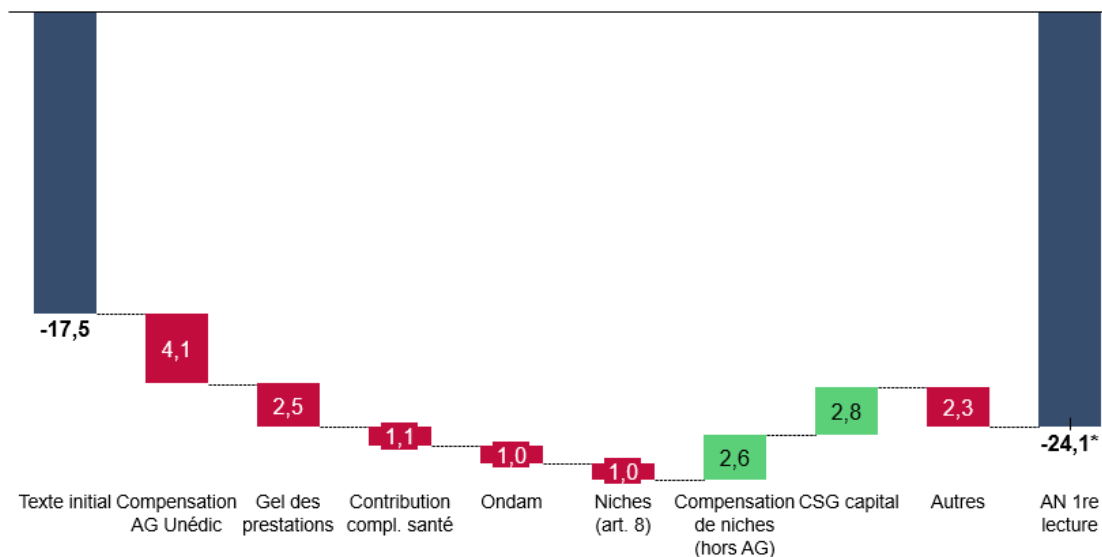
Le déficit de la sécurité sociale prévu par le texte initial, de 17,5 milliards d'euros, a été porté à plus de 24 milliards d'euros par l'Assemblée nationale en première lecture.

Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après¹.

¹ Les différentes mesures sont présentées plus précisément dans le rapport.

**Solde de la sécurité sociale en 2026 :
modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

(en milliards d'euros)



AG : allégements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée. Ondam : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

* L'Assemblée nationale n'ayant pu achever l'examen du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours, l'article d'équilibre n'a pas été actualisé. Le chiffrage transmis par le ministère de l'action et des comptes publics à la commission le 13 novembre 2025 correspond à un déficit de 24,1 milliards d'euros.

Source : Commission des affaires sociales

2. Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture : la suppression de la hausse de la CSG capital et diverses mesures ramenant le déficit à 14,6 milliards d'euros

Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture ont ramené le déficit de la sécurité sociale, de 24,1 milliards d'euros selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, à 14,6 milliards d'euros (cf. encadré).

La nécessité de réduire le déficit du texte adopté par le Sénat de 3 milliards d'euros pour permettre la comparaison avec le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Le solde de - 19,4 milliards d'euros du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend une réduction de 2 milliards d'euros, annoncée par la ministre de l'action et des comptes publics, de la diminution de la compensation par l'État à la sécurité sociale des allègements généraux de cotisations patronales résultant de l'article 40 du projet de loi de finances (cette réduction de la compensation, de 3 milliards d'euros dans le texte initial, ne serait donc plus que de 1 milliard d'euros dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture).

Pour permettre la comparaison avec le texte adopté par le Sénat en première lecture, il convient donc de prendre également en compte la suppression totale de cette réduction de 3 milliards d'euros demandée par le Sénat à travers son amendement à l'article 12 du PLFSS¹. Sur cette base, le solde du texte adopté par le Sénat en première lecture est de **- 14,6 milliards d'euros** (et non de - 17,6 milliards d'euros).

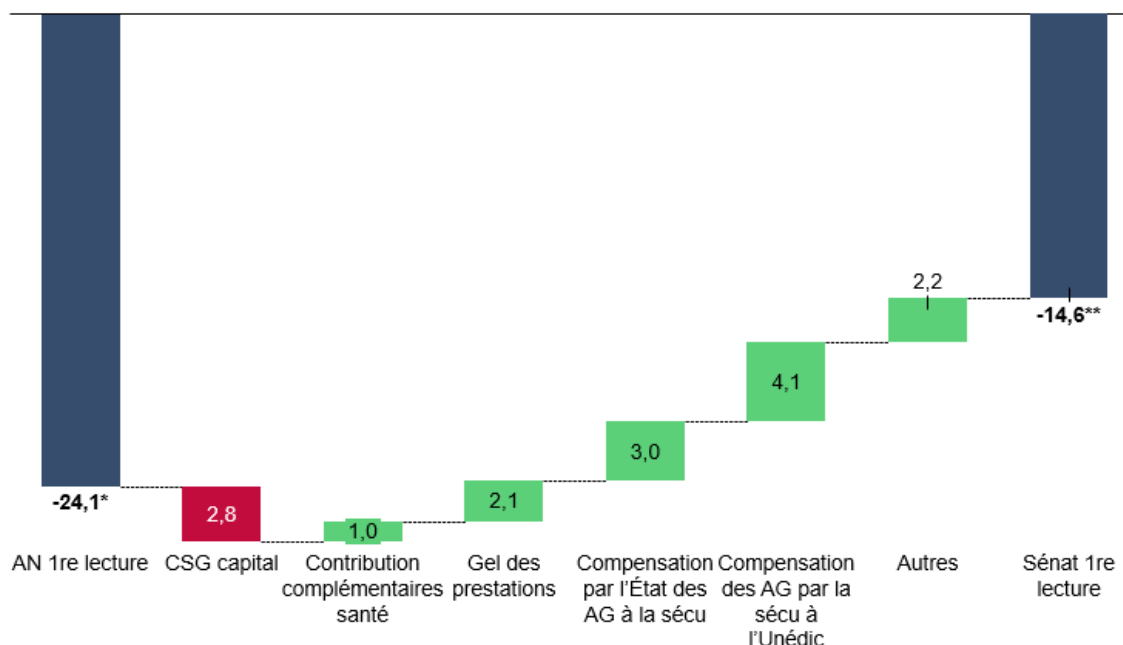
Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après².

¹ La branche maladie est la seule à percevoir la TVA. La réduction, par l'article 40 du projet de loi de finances, de la part de TVA affectée à la sécurité sociale, impliquait donc de transférer certaines ressources vers la branche maladie, pour qu'elle ne soit pas la seule à supporter la perte de recettes. Ces transferts étaient réalisés par l'article 12 du PLFSS. À l'initiative de sa commission des affaires sociales, le Sénat a adopté un amendement à l'article 12 neutralisant ces transferts entre branches.

² Les différentes mesures sont présentées plus précisément dans le rapport.

Solde de la sécurité sociale en 2026 : modifications apportées par le Sénat en première lecture

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale.
CSG : contribution sociale généralisée.

* L'Assemblée nationale n'ayant pu achever l'examen du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours, l'article d'équilibre n'a pas été actualisé. Le chiffrage transmis par le ministère de l'action et des comptes publics à la commission le 13 novembre 2025 correspond à un déficit de 24,1 milliards d'euros.

** Le solde figurant à l'article d'équilibre (article 14), résultant d'un amendement du Gouvernement, est de -17,6 milliards d'euros. Ce solde doit être amélioré de 3 milliards d'euros afin de permettre la comparaison avec le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale (cf. encadré *supra*).

Source : Commission des affaires sociales

3. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture : le rétablissement de mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros

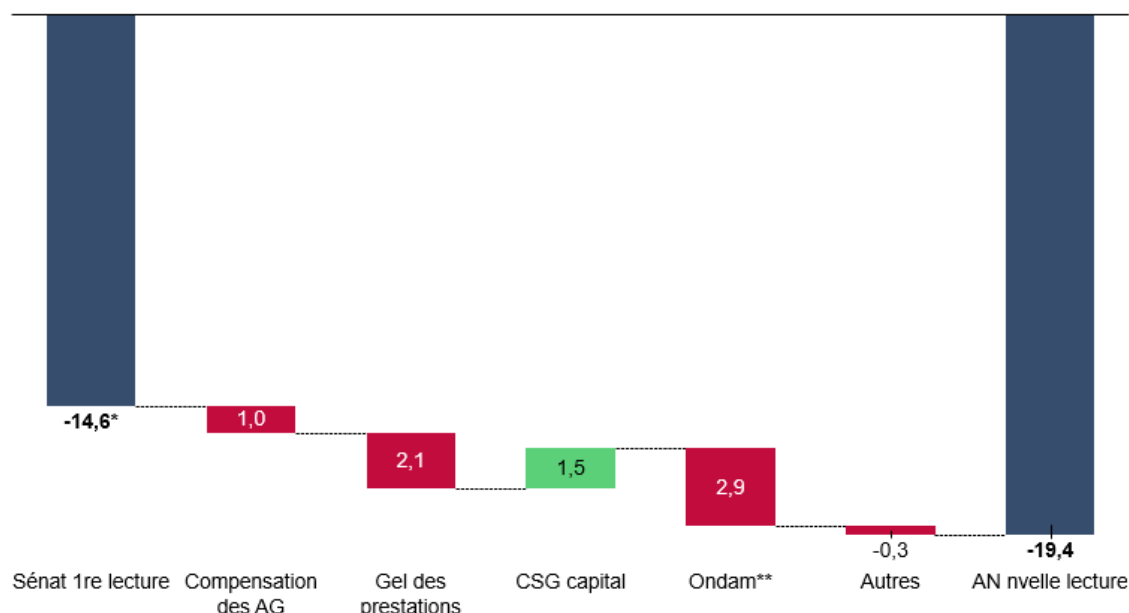
En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli des mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros.

Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après¹.

¹ Les différentes mesures sont présentées plus précisément dans le rapport.

**Solde de la sécurité sociale en 2026 :
modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture**

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée. Ondam : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

* Le solde figurant à l'article d'équilibre (article 14), résultant d'un amendement du Gouvernement, est de - 17,6 milliards d'euros. Ce solde doit être amélioré de 3 milliards d'euros afin de permettre la comparaison avec le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale (cf. encadré *supra*).

** Mesures réglementaires. Le Gouvernement a indiqué devant l'Assemblée nationale renoncer au doublement des participations forfaitaires et franchises, qui aurait rapporté 2,3 milliards d'euros.

Source : Commission des affaires sociales

**B. À TRANSFERTS CONSTANTS, UN DÉFICIT SUPÉRIEUR DE
6,5 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE INITIAL (ET DE 3,8 MILLIARDS
D'EUROS AU TEXTE DU SÉNAT)**

Les transferts en faveur de la sécurité sociale ont été, au fil de la discussion du texte, augmentés de 4,6 milliards d'euros par rapport au texte initial. Ainsi, sur la base des transferts prévus par le texte initial, le « vrai » déficit de la sécurité sociale résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture n'est pas de 19,4 milliards d'euros, mais de 24 milliards d'euros (cf. tableau ci-après).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture a donc pour effet de dégrader le solde des administrations publiques de 6,5 milliards d'euros par rapport au texte initial (et de 3,8 milliards d'euros par rapport au texte adopté par le Sénat).

**Solde correspondant aux différents états du texte,
sans et avec les modifications de transferts par rapport au texte initial**

(En Md€)	Solde à transferts constants	Compensation des AG à l'Unédic	Transfert de CSG aux départements	Compensation de niches hors allègements généraux de cotisations patronales	Compensation des allègements généraux de cotisations patronales	Solde à transferts courants
Texte initial	- 17,5					- 17,5
AN 1 ^{re} lecture	- 21,9	- 4,1	- 0,7	2,6		- 24,1
Sénat 1 ^{re} lecture	- 20,2			2,6	3,0	- 14,6*
AN nouvelle lecture	- 24,0			2,6	2,0	- 19,4

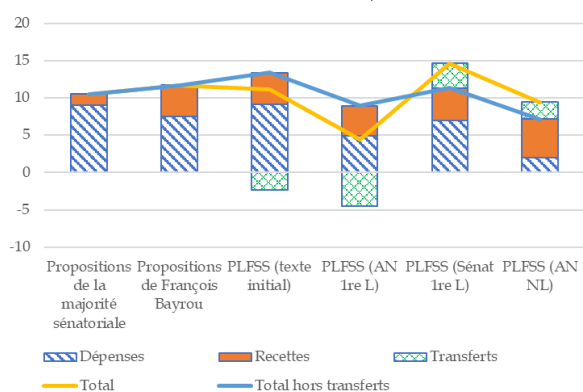
* Article d'équilibre : - 17,6 milliards d'euros (absence de prise en compte des 3 milliards d'euros de la colonne précédente).

Source : Commission des affaires sociales

C. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT REPOSANT DÉSORMAIS POUR LES TROIS QUARTS SUR LES HAUSSES DE RECETTES

Répartition de l'effort entre recettes et dépenses

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales

Le texte initial était très proche des propositions faites le 8 juillet 2025 par la majorité sénatoriale au Premier ministre, avec un effort reposant très majoritairement sur les dépenses. La différence était qu'il prévoyait un effort un peu plus important sur les recettes, cet effort supplémentaire étant « repris » à la sécurité sociale par la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux.

Dans le cas de l'examen du PLFSS par l'Assemblée nationale en première lecture, l'effort sur les dépenses a été divisé par deux, et le déficit a été fortement aggravé par une augmentation des transferts de la sécurité sociale vers les autres administrations (concrètement vers l'Unédic).

Le Sénat a partiellement rétabli l'effort sur les dépenses prévu par le texte initial, tout en demandant, par un amendement à l'article 12, l'abandon de la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux prévue par l'article 40 du projet de loi de finances.

Enfin, en nouvelle lecture l'Assemblée nationale a fortement réduit l'effort sur les dépenses et, dans une moindre mesure, augmenté celui sur les recettes. Désormais, les trois quarts de l'effort global reposent sur les recettes. Si on considère que le quart restant, qui concerne exclusivement la branche maladie, correspond à des mesures récurrentes de contrôle du déficit de la branche maladie, on peut même dire que la totalité de l'effort repose sur les recettes.

II. UN TEXTE QUI NE REPREND QUE TRÈS INSUFFISAMMENT LES APPORTS DU SÉNAT

A. UN TEXTE DONT LES PRINCIPALES LACUNES JURIDIQUES ET TECHNIQUES ONT ÉTÉ CORRIGÉES

1. Le rétablissement des articles obligatoires

L'Assemblée nationale, après avoir supprimé en première lecture plusieurs articles obligatoires¹ – dont l'absence aurait pu entraîner la censure par le Conseil constitutionnel de l'ensemble du texte – a accepté leur rétablissement par le Sénat.

2. La sécurisation du financement de la sécurité sociale

L'Assemblée nationale a accepté le transfert, réalisé au Sénat par deux amendements identiques de la commission et du Gouvernement, de 15 milliards d'euros de dette de la sécurité sociale vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). En effet, la sécurité sociale se finance à court terme sur les marchés. En 2020, pendant la crise sanitaire, elle n'a pas pu financer sur les marchés la totalité de son besoin de trésorerie maximal de 90 milliards d'euros, ce qui a impliqué le recours à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et à un *pool* de banques pour pouvoir continuer à assurer les prestations. Or, le plafond d'emprunt pour 2026 prévu par le PLFSS est de 83 milliards d'euros (ce montant résultant notamment des déficits cumulés de la sécurité sociale), ce qui est proche de ce montant. Il importe donc de réduire, autant que faire se peut, le besoin de trésorerie de

¹ Il s'agissait des articles indiquant les prévisions de solde de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (article liminaire), les prévisions de solde de la sécurité sociale en 2025 (article 1^{er}) et la rectification de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2025 ; et de l'article approuvant l'annexe comprenant les prévisions de solde à moyen terme (article 17).

la sécurité sociale, en transférant au moins partiellement sa dette à la Cades. Un « gros transfert » de dette (de plusieurs dizaines de milliards d'euros) impliquera une disposition organique pour repousser l'échéance de 2033 actuellement prévue pour la fin de l'amortissement de la dette sociale, ce qui ne paraît pas possible dans le contexte politique actuel.

L'Assemblée nationale a également accepté la suppression par le Sénat de l'article 16 *bis*, qui visait à faire que la sécurité sociale se finance « *prioritairement* » auprès de la CDC, et seulement « *subsidiatement* » sur les marchés. En effet, les règles prudentielles ne permettant à la CDC de financer qu'une faible part des besoins de la sécurité sociale, les capacités de financement par la CDC auraient été saturées toute l'année, de sorte qu'en cas de difficulté, l'Acoss n'aurait plus disposé de cette sécurité des financements de la CDC.

Par ailleurs, le Gouvernement a accepté de ramener de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros la réduction de la compensation par l'État à la sécurité sociale des allègements de cotisations patronales (réduction dont le Sénat avait demandé la suppression totale).

B. LA PERSISTANCE DE DÉSACCORDS INSURMONTABLES

1. Le rétablissement du décalage de la réforme des retraites

La divergence la plus fondamentale entre le Sénat et l'Assemblée nationale concerne l'article 45 *bis*, qui prévoit de décaler d'une génération la réforme des retraites de 2023.

Selon le Gouvernement, en 2027 ce décalage coûterait 1,9 milliard d'euros aux finances publiques, sans prendre en compte les pertes de recettes provenant de la moindre activité économique.

Surtout, la commission considère qu'il ne serait pas responsable de contribuer à faire croire aux Français que la France pourrait préserver son modèle social, la soutenabilité de ses finances publiques, son rang dans le monde et son indépendance, tout en aggravant l'une de ses principales pathologies : un PIB par habitant plus faible que dans la plupart des pays d'Europe occidentale, résultant d'un plus faible taux d'emploi, découlant lui-même largement d'un âge plus bas de départ à la retraite.

2. Un texte largement contraire aux propositions faites en juillet 2025 par la majorité sénatoriale

Le Sénat considère, comme lorsque la majorité sénatoriale a fait ses propositions au Premier ministre le 8 juillet 2025, que le rétablissement des finances sociales doit privilégier la maîtrise des dépenses par rapport à l'augmentation des prélèvements obligatoires.

a) La suppression de tout gel des prestations

Ainsi, le Sénat a rétabli l'article 44 (relatif au gel des prestations) – en excluant du gel les retraites inférieures à 1 400 euros et l'allocation pour adulte handicapé (AAH) – ainsi que son corollaire, l'article 6 (qui gèle le barème de la CSG).

Or, ces deux dispositions ont été totalement supprimées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Pour mémoire, le rendement du gel des prestations était de 2,5 milliards d'euros dans le texte initial et de 2,1 milliards d'euros dans le texte adopté par le Sénat en première lecture. Le rendement du gel du barème de la CSG était quant à lui de 0,3 milliard d'euros.

b) Le rétablissement d'une augmentation de la CSG sur les revenus du capital

Par ailleurs, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, l'article 6 *bis* majore la CSG sur les revenus du capital de 1,5 milliard d'euros, en créant une « *contribution financière pour l'autonomie* », affectée à la branche autonomie.

Certes, c'est moins que les 2,8 milliards d'euros résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Toutefois, la commission considère qu'il convient de réduire le déficit par la maîtrise des dépenses plutôt que par la hausse des recettes.

3. Des dispositions techniquement problématiques

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend en outre plusieurs dispositions techniquement problématiques.

On peut mentionner en particulier deux dispositions qui alourdiraient le coût du travail et détruiraient des emplois :

- l'article 5 *quater*, instaurant un malus sur les cotisations sociales pour les entreprises insuffisamment engagées au sujet de l'emploi des seniors ;

- l'article 8 *sexies*, réduisant les allègements généraux de cotisations patronales pour les branches dont les minima de salaire sont inférieurs au Smic.

Ces deux articles sont difficilement applicables. L'article 8 *sexies* pose en outre un problème manifeste d'équité, voire de constitutionnalité. En effet, il conduirait une entreprise appliquant des salaires élevés à être pénalisée du fait du contenu d'un accord de branche qui ne serait pas de son fait.

Si le Sénat supprimait ces articles en nouvelle lecture, il est peu probable que cette suppression serait maintenue par l'Assemblée nationale en lecture définitive¹.

III. L'ADOPTION PAR LA COMMISSION D'UNE MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

Selon l'article 45 de la Constitution, l'Assemblée nationale peut reprendre en lecture définitive « *le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat* ».

Pour perfectible que soit le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, il paraît peu probable que des amendements adoptés en nouvelle lecture par le Sénat soient adoptés par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, il convient de ne pas réduire la probabilité d'adoption du texte en lecture définitive. En particulier, un rejet du texte par l'Assemblée nationale pourrait se traduire par un déficit d'une trentaine de milliards d'euros en 2026.

Dans ces conditions, malgré la reprise en nouvelle lecture d'apports significatifs du Sénat, il est désormais temps de constater la fin de la « navette utile » de ce PLFSS.

C'est pourquoi **la commission des affaires sociales propose au Sénat d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.**

Cette motion doit être examinée par le Sénat le vendredi 12 décembre 2025. En cas d'adoption de cette motion, le texte sera rejeté par le Sénat, qui n'examinera donc aucun amendement. L'Assemblée nationale devra alors se prononcer, en lecture définitive, sur le texte qu'elle a adopté en nouvelle lecture.

Réunie le mercredi 10 décembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, vice-président, la commission des affaires sociales **a adopté la proposition de motion tendant à opposer la question préalable** proposée par la rapporteure générale.

¹ En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rejeté (en seconde délibération de la partie « recettes » du PLFSS) les deux amendements de suppression de ces articles par le Gouvernement.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA PREMIÈRE LECTURE DU PLFSS AU SÉNAT

A. UN NOMBRE D'ARTICLES RAMENÉ PAR LE SÉNAT DE 118 À 102

Dans sa version déposée le 14 octobre 2025, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 comportait 55 articles.

Le 23 octobre 2025, le Conseil des ministres a adopté une lettre rectificative, insérant au sein du PLFSS un article 45 *bis* qui décale d'une génération la mise en œuvre des mesures de la réforme de 2023 repoussant l'âge de départ à la retraite, portant le nombre d'articles à 56.

Le texte transmis au Sénat en première lecture sur la base de l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale (l'Assemblée n'étant pas parvenue à examiner la totalité du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours) comportait 118 articles. L'Assemblée nationale a en effet supprimé 12 articles, parmi lesquels quatre articles obligatoires¹ dont l'absence aurait pu entraîner la censure de l'ensemble du texte, et en a inséré 74. 130 articles étaient donc en discussion².

En première lecture, le Sénat a supprimé 55 articles et en a inséré 39, ramenant le nombre d'articles à 102. L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté de texte en première lecture, les articles adoptés ou supprimés conformes par le Sénat demeuraient en discussion. Le nombre d'articles en discussion était donc porté à 169³.

B. LE DÉPÔT DE 1 853 AMENDEMENTS, EN HAUSSE D'UN TIERS PAR RAPPORT AU PRÉCÉDENT PLFSS

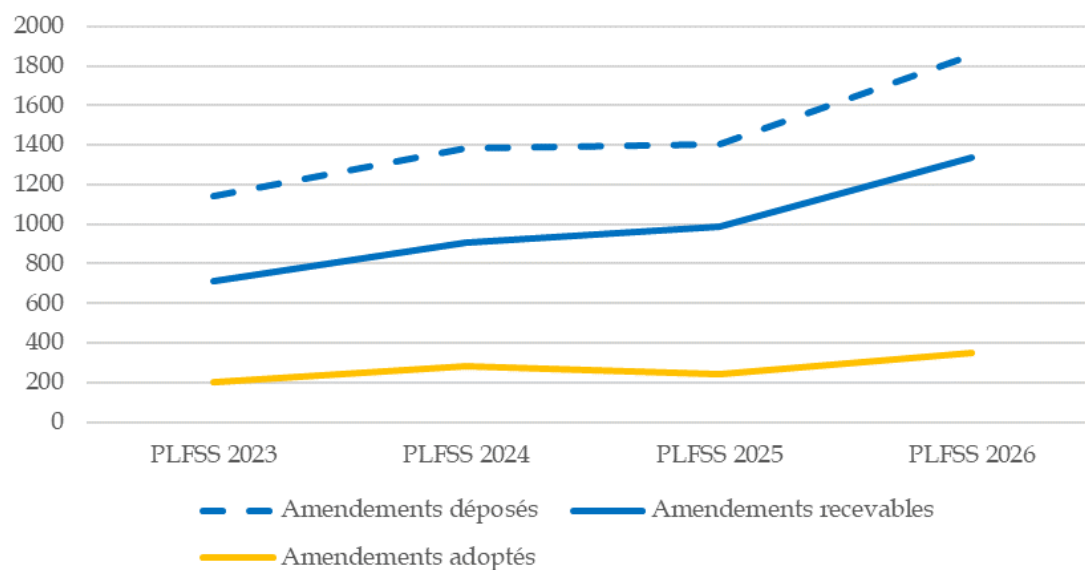
Le nombre d'amendements déposés en première lecture au Sénat a poursuivi son augmentation, passant à 1 853, en hausse de 32 % par rapport au PLFSS pour 2025. La proportion d'amendements irrecevables a poursuivi sa diminution, passant à 28 % (contre 37,6 % pour le PLFSS pour 2023). Le Sénat a adopté 353 amendements, soit 46 % de plus que pour le PLFSS pour 2025.

¹ Article liminaire, article 1^{er} comprenant les tableaux d'équilibre rectifiés pour 2025, article 2 comprenant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) rectifié pour 2025, article 7 approuvant le rapport annexé.

² Les articles supprimés restent bien entendu en discussion.

³ Les 130 articles en discussion à la sortie de l'Assemblée nationale, plus les 39 articles insérés par le Sénat.

Nombre d'amendements déposés en première lecture au Sénat*



	PLFSS 2023	PLFSS 2024	PLFSS 2025	PLFSS 2026
Amendements déposés	1 143	1 386	1 405	1 853
Amendements irrecevables	430	476	420	519
Amendements recevables	713	910	985	1 334
Amendements adoptés	203	281	242	353
Proportion d'amendements irrecevables (en %)	37,6	34,3	29,9	28,0
Proportion d'amendements adoptés (parmi les amendements recevables) (en %)	28,5	30,9	24,6	26,5

* Hors amendements de seconde délibération éventuels.

Source : Commission des affaires sociales

Le taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat est d'environ **deux tiers**. Pour mémoire, ce taux a été d'environ un tiers pour le PLFSS pour 2023 et 50 % pour le PLFSS pour 2024¹.

C. UN DÉFICIT 2026 RAMENÉ À 14,6 MILLIARDS D'EUROS (EN INCLUANT LE MAINTIEN DE LA COMPENSATION ACTUELLE DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX)

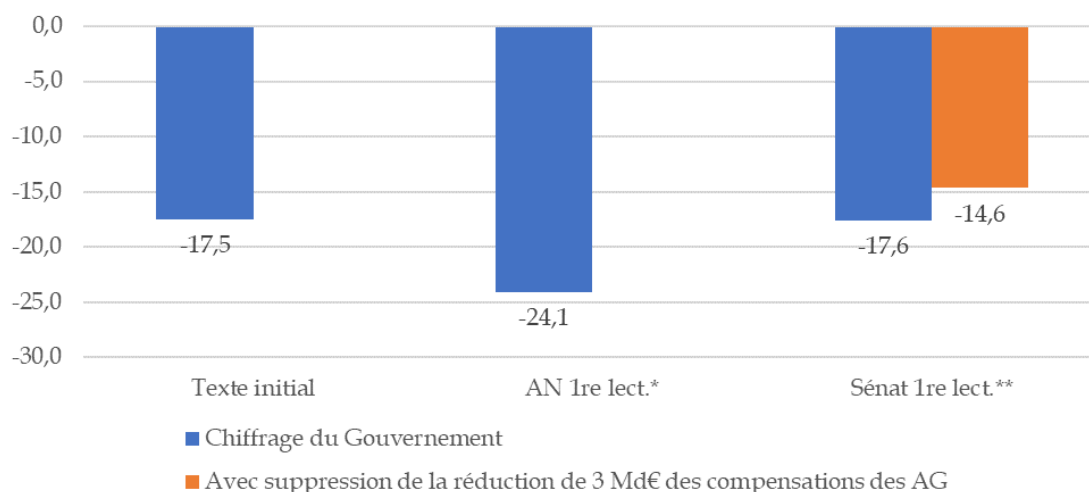
À l'issue des travaux du Sénat en première lecture, le déficit de la sécurité sociale en 2026, de 17,5 milliards d'euros selon le texte initial et de 24,1 milliards d'euros selon le texte transmis au Sénat à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture, a été ramené, selon l'article 14 (dit « article d'équilibre ») tel que résultant d'un amendement du Gouvernement, à 17,6 milliards d'euros.

¹ Le taux de reprise n'est pas disponible dans le cas du PLFSS pour 2025.

Toutefois ce montant de 17,6 milliards d'euros ne prend pas en compte la volonté du Sénat, exprimée par la modification qu'il a apportée à l'article 12, de supprimer la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux de cotisations patronales, prévue par l'article 40 du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, ce qui est pourtant nécessaire pour comparer ce solde avec celui du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture (*cf.* encadré ci-après). Si l'on prend en compte cette mesure, le déficit de la sécurité sociale résultant des travaux du Sénat à l'issue de la première lecture n'était plus que de 14,6 milliards d'euros.

Le solde de la sécurité sociale en 2026

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux.

* Source : chiffrage transmis à la commission par le ministère de l'action et des comptes publics le 13 novembre 2025.

** Source : article d'équilibre (article 14).

Source : Commission des affaires sociales, d'après les sources indiquées

La nécessité de réduire le déficit du texte adopté par le Sénat de 3 milliards d'euros pour permettre la comparaison avec le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Le solde de - 19,4 milliards d'euros du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend une réduction de 2 milliards d'euros, annoncée par la ministre de l'action et des comptes publics, de la diminution de la compensation des allègements généraux de cotisations patronales résultant de l'article 40 du PLF (cette réduction de la compensation, de 3 milliards d'euros dans le texte initial, ne serait donc plus que de 1 milliard d'euros dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture).

Pour permettre la comparaison avec le texte adopté par le Sénat en première lecture, il convient donc de prendre également en compte la suppression totale de cette réduction de 3 milliards d'euros demandée par le Sénat à travers son amendement à l'article 12¹. Sur cette base, le solde du texte adopté par le Sénat en première lecture est de **- 14,6 milliards d'euros** (et non - 17,6 milliards d'euros).

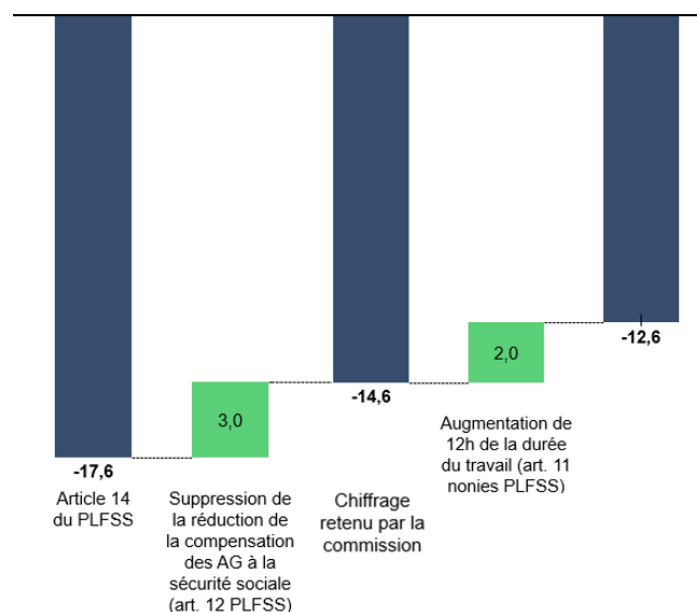
C'est ce solde qui sera retenu dans la suite du présent rapport.

Il serait possible de retenir un déficit encore plus faible. En effet, à l'initiative d'Olivier Henno, et malgré l'avis défavorable de la commission, le Sénat a inséré l'article 11 *nonies*, tendant à augmenter de 12 heures la durée annuelle du travail. Le rendement pour la sécurité sociale, provenant de l'activité économique supplémentaire, était initialement estimé par la direction de la sécurité sociale à 2 milliards d'euros. Toutefois le Gouvernement considère désormais, en s'en tenant à la lettre du dispositif plutôt qu'à son esprit, qu'il aurait un rendement à peu près nul en 2026².

Le graphique ci-après synthétise ces différents chiffrages.

Solde de la sécurité sociale en 2026 : différentes conventions de chiffrage du solde du texte issu de la première lecture au Sénat

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux (de cotisations patronales).

Source : Commission des affaires sociales

¹ La branche maladie est la seule à percevoir la TVA. La réduction, par l'article 40 du PLF, de la part de TVA affectée à la sécurité sociale, impliquait donc de transférer certaines ressources vers la branche maladie, pour qu'elle ne soit pas la seule à supporter la perte de recettes. Ces transferts étaient réalisés par l'article 12 du PLFSS. À l'initiative de sa commission des affaires sociales, le Sénat a adopté un amendement à l'article 12 neutralisant ces transferts entre branches.

² Cet article augmente la durée annuelle du travail sans augmenter sa durée hebdomadaire. Or, cette durée annuelle n'est pas d'ordre public (contrairement à la durée hebdomadaire), et ne s'impose donc pas aux accords de branche.

II. UN TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE QUI PORTE LE DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À 19,4 MILLIARDS D'EUROS

Le présent rapport comprend, en **annexe 1**, un tableau synthétisant l'impact financier des principales modifications apportées au cours de l'examen du texte.

Les développements ci-après en présentent une vue synthétique.

A. UN DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 19,4 MILLIARDS D'EUROS, CONTRE 14,6 MILLIARDS D'EUROS POUR LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (SI L'ON RETIENT LE MÊME PÉRIMÈTRE)

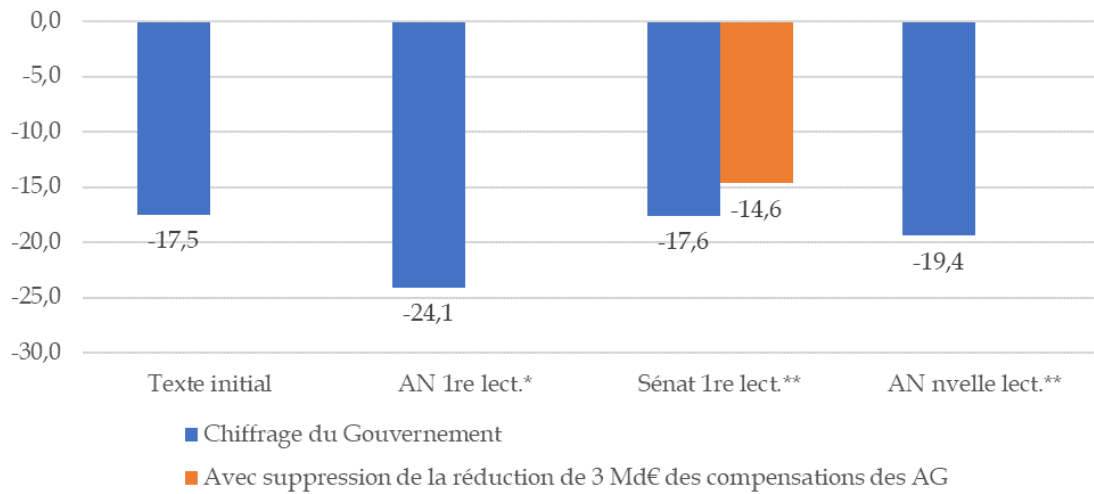
Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture correspond pour 2026 à un déficit de 19,4 milliards d'euros, contre 23 milliards d'euros en 2025 et 14,6 milliards d'euros¹ pour le texte adopté par le Sénat.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture correspond donc à une augmentation du déficit de **4,8 milliards d'euros** par rapport au texte adopté par le Sénat.

¹ 17,6 milliards d'euros selon l'article d'équilibre. Il convient en effet, afin de permettre la comparaison avec le solde du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, de majorer ce solde de 3 milliards d'euros afin de prendre en compte l'intention du Sénat, exprimée dans un amendement adopté à l'article 12, de modifier l'article 40 du PLF pour supprimer la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux (l'article d'équilibre du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture prenant en compte le passage de cette réduction à 1 milliard d'euros).

Le solde de la sécurité sociale en 2026, selon les différents états du texte

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux.

* Source : chiffrage transmis à la commission par le ministère de l'action et des comptes publics le 13 novembre 2025.

** Source : article d'équilibre (article 14).

Source : Commission des affaires sociales, d'après les sources indiquées

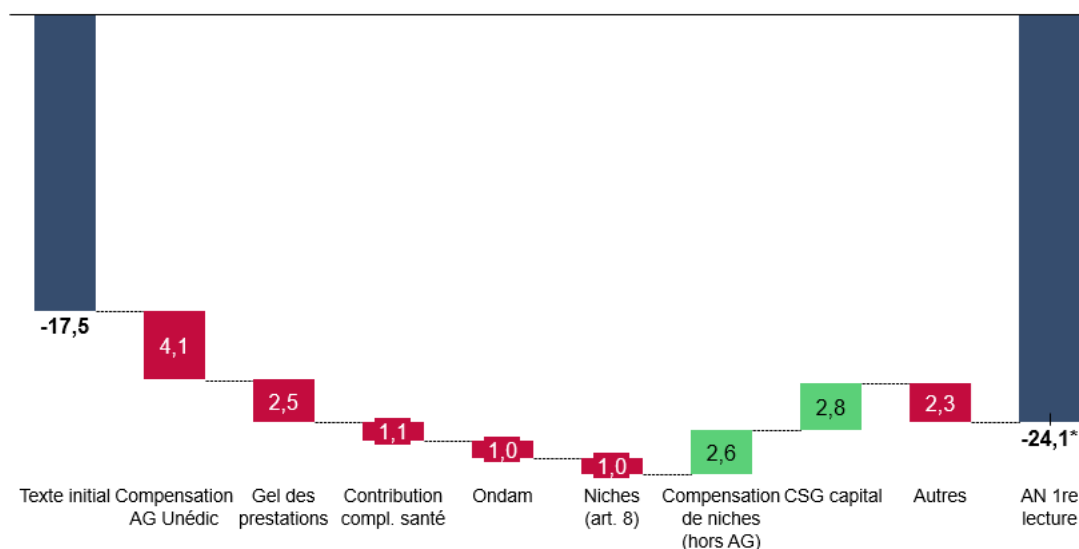
1. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture : des mesures coûteuses partiellement compensées par une hausse de la CSG capital et la compensation de certaines niches sociales

Le déficit prévu par le texte initial, de 17,5 milliards d'euros, a été porté à plus de 24 milliards d'euros par l'Assemblée nationale en première lecture.

Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après.

Solde de la sécurité sociale en 2026 : passage du texte initial au texte transmis au Sénat à l'issue de la première lecture par l'Assemblée nationale

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée. Ondam : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

NB : la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui aurait augmenté le déficit de 5,4 milliards d'euros, a été supprimée en seconde délibération de la partie recettes.

* L'Assemblée nationale n'ayant pu achever l'examen du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours, l'article d'équilibre n'a pas été actualisé. Le chiffrage transmis par le ministère de l'action et des comptes publics à la commission le 13 novembre 2025 correspond à un déficit de 24,1 milliards d'euros.

Source : Commission des affaires sociales

On relève en particulier l'insertion par l'Assemblée nationale d'un article 12 *septies* (supprimé dans les versions ultérieures du texte), qui prévoyait que l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) compensait à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) la totalité du coût des allègements généraux de cotisations patronales, soit sans la réduction de 4,1 milliards d'euros prévue pour 2026 par l'arrêté du 27 décembre 2023. Cet article tendait donc à augmenter le déficit de la sécurité sociale, et donc le besoin de financement de l'Acos, de 4,1 milliards d'euros.

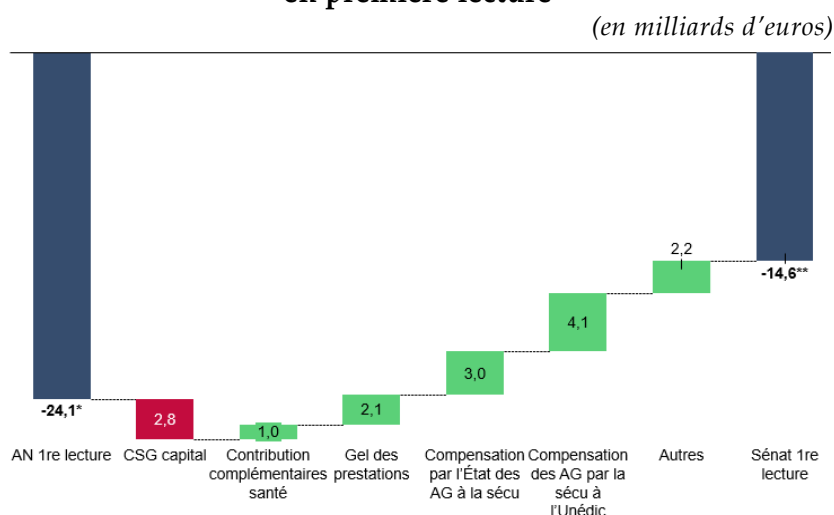
En sens inverse, l'article 12 *quinquies*, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de sa commission des affaires sociales (et maintenu dans les versions ultérieures du texte), prévoit la compensation de diverses niches sociales, dont la part salariale du dispositif en faveur des heures supplémentaires, pour un montant global de 2,6 milliards d'euros.

2. Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture : la suppression de la hausse de la CSG capital et diverses mesures ramenant le déficit à 14,6 milliards d'euros

Les mesures adoptées par le Sénat en première lecture ramènent le déficit de la sécurité sociale, de 24,1 milliards d'euros selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, à 14,6 milliards d'euros¹.

Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après.

Solde de la sécurité sociale en 2026 : passage du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture au texte adopté par le Sénat en première lecture



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée.

* L'Assemblée nationale n'ayant pu achever l'examen du texte dans son délai constitutionnel de 20 jours, l'article d'équilibre n'a pas été actualisé. Le chiffrage transmis par le ministère de l'action et des comptes publics à la commission le 13 novembre 2025 correspond à un déficit de 24,1 milliards d'euros.

** Le solde figurant à l'article d'équilibre (article 14), résultant d'un amendement du Gouvernement, est de - 17,6 milliards d'euros. L'écart, de 3 milliards d'euros, avec le montant de - 14,6 milliards d'euros indiqué ici, s'explique par le fait que le Gouvernement n'a pas souhaité prendre en compte l'amendement du Sénat à l'article 12 exprimant sa volonté de supprimer la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux de cotisations patronales à la sécurité sociale prévue par l'article 40 du PLF. La mesure analogue, majorant les recettes de 2 milliards d'euros, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, étant prise en compte dans l'article d'équilibre, il convient de majorer le solde du texte adopté par le Sénat de 3 milliards d'euros afin de comparer les deux états du texte.

Source : Commission des affaires sociales

¹ 17,6 milliards d'euros selon l'article d'équilibre. Il convient en effet, afin de permettre la comparaison avec le solde du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, de majorer ce solde de 3 milliards d'euros afin de prendre en compte l'intention du Sénat, exprimée dans un amendement adopté à l'article 12, de modifier l'article 40 du PLF pour supprimer la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux (l'article d'équilibre du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture prenant en compte le passage de cette réduction à 1 milliard d'euros).

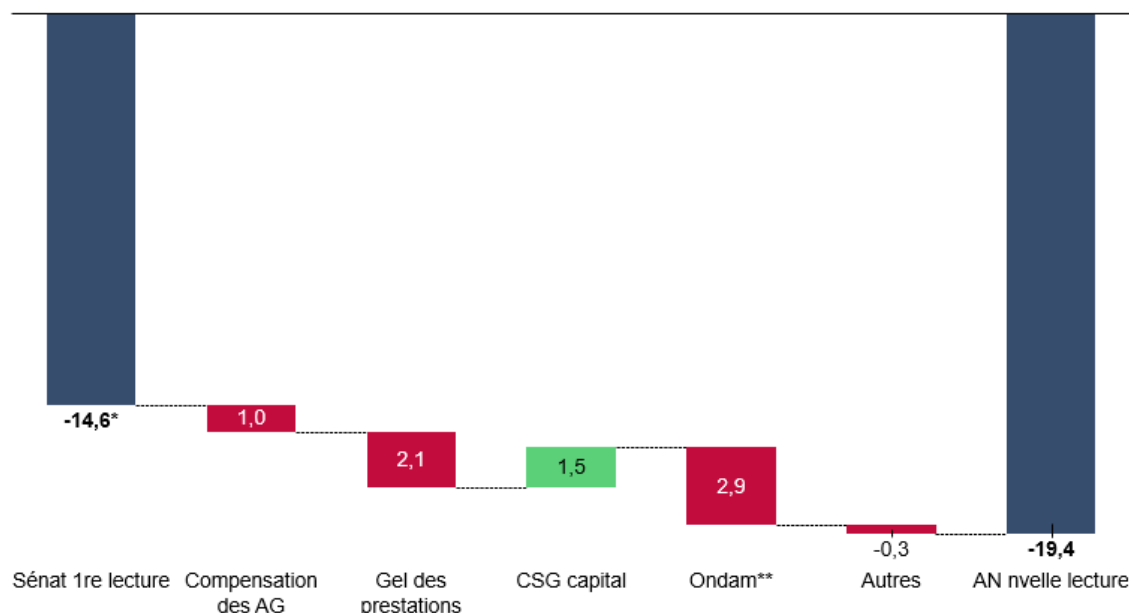
3. Les mesures adoptées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture : le rétablissement de mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli des mesures de hausses de recettes et de dépenses, portant le déficit de la sécurité sociale à 19,4 milliards d'euros.

Les mesures ayant le plus fort effet financier en 2026 sont synthétisées par le graphique ci-après.

Solde de la sécurité sociale en 2026 : passage du texte adopté par le Sénat en première lecture au texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

(en milliards d'euros)



AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale. CSG : contribution sociale généralisée. Ondam : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

* Le solde figurant à l'article d'équilibre (article 14), résultant d'un amendement du Gouvernement, est de - 17,6 milliards d'euros. L'écart, de 3 milliards d'euros, avec le montant de - 14,6 milliards d'euros indiqué ici, s'explique par le fait que le Gouvernement n'a pas souhaité prendre en compte l'amendement du Sénat à l'article 12 exprimant sa volonté de supprimer la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux de cotisations patronales à la sécurité sociale prévue par l'article 40 du PLF. La mesure analogue, majorant les recettes de 2 milliards d'euros, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, étant prise en compte dans l'article d'équilibre, il convient de majorer le solde du texte adopté par le Sénat de 3 milliards d'euros afin de comparer les deux états du texte.

** Mesures réglementaires. Le Gouvernement a indiqué devant l'Assemblée nationale renoncer au doublement des participations forfaitaires et franchises, qui aurait rapporté 2,3 milliards d'euros.

Source : Commission des affaires sociales

L'Assemblée nationale a décidé de maintenir l'article 7, qu'elle avait initialement supprimé et qui avait été rétabli par le Sénat, tendant à instaurer une contribution exceptionnelle des complémentaires santé. Le Sénat avait rétabli cet article dans sa version du texte déposé le 14 octobre 2025, correspondant à un produit d'un milliard d'euros (soit sans la majoration de 0,1 milliard d'euros destinée à financer le décalage de la réforme des retraites). L'Assemblée nationale a complété l'article par une disposition prévoyant un blocage des prix des contrats de complémentaires santé en 2026.

Le Gouvernement a également renoncé au doublement des franchises et participations forfaitaires, dont le rendement était estimé à 2,3 milliards d'euros. Après prise en compte notamment de la majoration d'un milliard d'euros de l'Ondam par l'Assemblée nationale en première lecture, l'Ondam est augmenté de 3,9 milliards d'euros par rapport au montant figurant dans le texte initial (d'où le montant de 2,9 milliards d'euros indiqué par le graphique ci-avant). Le taux de croissance de l'Ondam, de 1,6 % dans le texte initial, est porté à 3 %, soit à son taux de croissance habituel, analogue à celui constaté en moyenne pour le PIB en valeur et qui permet juste d'éviter une aggravation du déficit de la branche maladie.

B. À TRANSFERTS CONSTANTS, UN DÉFICIT SUPÉRIEUR DE 6,5 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE INITIAL (ET DE 3,8 MILLIARDS D'EUROS AU TEXTE DU SÉNAT)

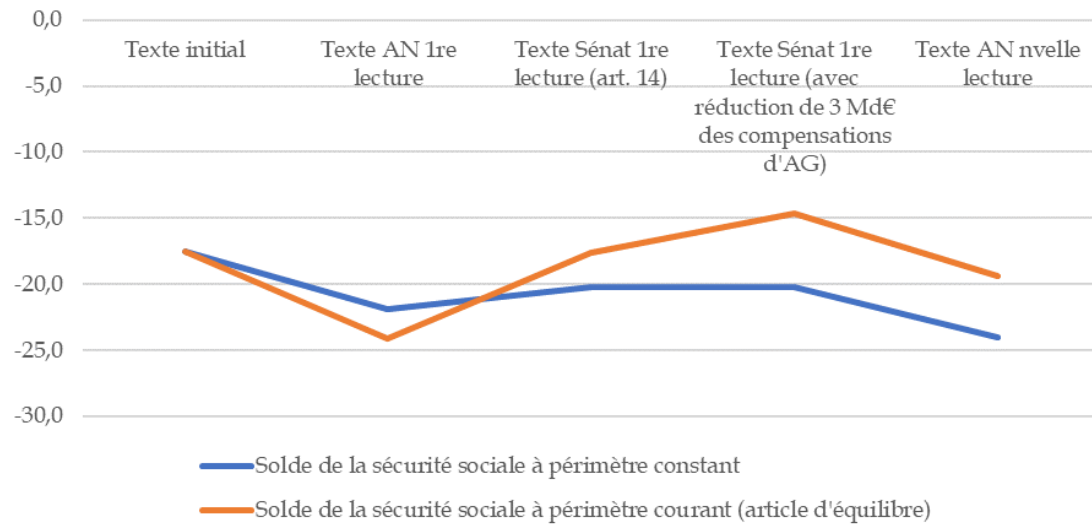
La comparaison des différents états du solde de la sécurité sociale est essentielle, parce qu'elle montre le déficit que l'Acoss devra financer sur les marchés.

Toutefois le solde de la sécurité sociale ne prend pas en compte l'effet des amendements sur le solde de l'ensemble des administrations publiques. En effet, il résulte notamment de transferts entre administrations publiques, en faveur ou en défaveur de la sécurité sociale.

Le tableau ci-après permet de comparer les différents états du solde, en neutralisant ces transferts entre administrations.

Solde correspondant aux différents états du texte, sans et avec les modifications de transferts par rapport au texte initial

(en milliards d'euros)



	Solde de la sécurité sociale à transferts constants	Compensation totale des AG à l'Unédic (art. 12 septies)	Transfert de CSG de la sécurité sociale vers les départements (art. 12 bis)	Compensation par l'État de niches sociales supplémentaires (art. 12 quinquies)	Neutralisation totale ou partielle de la réduction de 3 Md€ de la compensation des AG par l'État (art. 12*)	Solde de la sécurité sociale selon l'article d'équilibre (article 14)
Texte initial	- 17,5					- 17,5
Texte AN 1 ^{re} lecture	- 21,9	- 4,1	- 0,7**	2,6		- 24,1
Texte Sénat 1 ^{re} lecture (art. 14)	- 20,2			2,6		- 17,6
Texte Sénat 1 ^{re} lecture (avec réduction de 3 Md€ des compensations d'AG)	- 20,2			2,6	3,0	- 14,6***
Texte AN nouvelle lecture	- 24,0			2,6	2,0	- 19,4

AG : allègements généraux de cotisations patronales. AN : Assemblée nationale.

* Mesure impliquant une modification de l'article 40 du PLF.

** 1,4 milliard d'euros à partir de 2027.

*** Montant figurant à l'article d'équilibre, majoré des 3 milliards d'euros de la colonne précédente.

Source : Commission des affaires sociales, d'après les textes indiqués

Ainsi, à transferts constants, le déficit de la sécurité sociale, de 17,5 milliards d'euros selon le texte initial, a été porté en première lecture à 21,9 milliards d'euros par l'Assemblée nationale, et ramené à 20,2 milliards d'euros par le Sénat, soit 2,7 milliards d'euros de plus que le texte initial. L'Assemblée nationale a ensuite porté ce déficit, en nouvelle lecture, à 24,0 milliards d'euros, soit 3,8 milliards d'euros de plus que le texte adopté par le Sénat et 6,5 milliards d'euros de plus que le texte initial.

L'objectif, affiché par la ministre de l'action et des comptes publics, de limiter le déficit de la sécurité sociale à 20 milliards d'euros hors modifications relatives aux transferts, n'est donc pas atteint.

Par ailleurs, à transferts constants, la déduction du déficit par rapport à la prévision actualisée pour 2025 serait de seulement 1,3 milliard d'euros¹.

C. UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT REPOSANT DÉSORMAIS POUR LES TROIS QUARTS SUR LES HAUSSES DE RECETTES

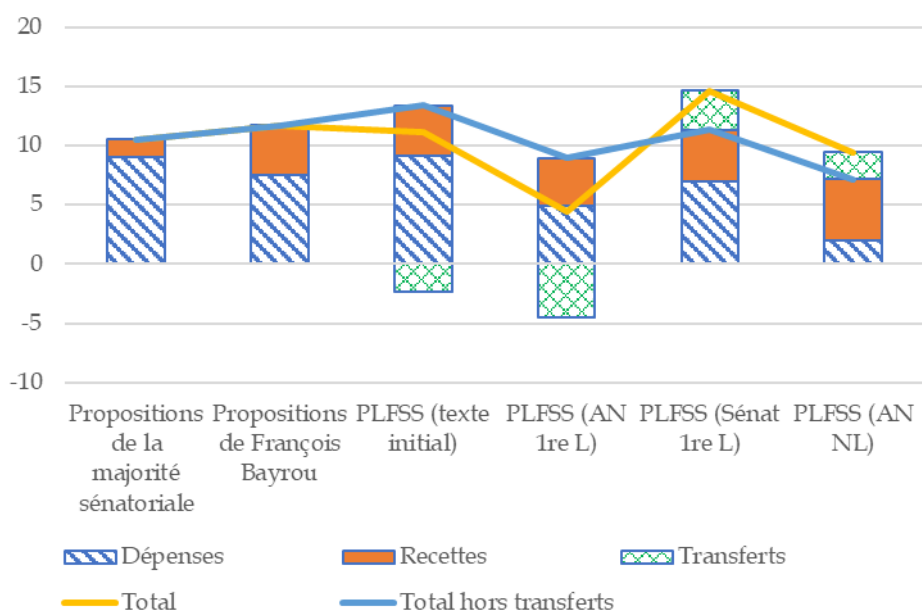
Le texte initial, très proche des propositions de la majorité sénatoriale au Premier ministre du 8 juillet 2025, proposait des mesures nettes d'amélioration du solde de 13,4 milliards d'euros, réparties entre 9,1 milliards d'euros pour les dépenses et 4,3 milliards d'euros pour les recettes. Après transferts de la sécurité sociale vers l'État, ces mesures amélioreraient le solde de la sécurité sociale de 11,1 milliards d'euros.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture prévoit de ramener l'effort à seulement 6,4 milliards d'euros, **reposant cette fois pour près des trois quarts sur les recettes** (pour 4,5 milliards d'euros, contre 2 milliards d'euros pour les dépenses). Les transferts nets seraient en outre désormais en faveur de la sécurité sociale, ce qui permettrait d'afficher des mesures de 8,7 milliards d'euros.

¹ Le déficit prévisionnel pour 2025 est de 23 milliards d'euros. Si on exprime ce déficit sur le même périmètre que le texte initial du PLFSS 2026, il faut rajouter 2,3 milliards d'euros (correspondant aux transferts nets de la sécurité sociale vers l'État prévus par le texte initial), ce qui le porte à 25,3 milliards d'euros. Or, sur la base des mêmes transferts, le texte adopté par l'Assemblée nationale correspond à un déficit de 24 milliards d'euros. La réduction du déficit, à transferts constants, est donc de seulement $25,3 - 24 = 1,3$ milliard d'euros.

Répartition de l'effort entre recettes et dépenses, selon diverses propositions et selon les différents états du texte

(en milliards d'euros)



	Propositions de la majorité sénatoriale*	Propositions de François Bayrou**	PLFSS (texte initial)	PLFSS (AN 1 ^{re} L)	PLFSS (Sénat 1 ^{re} L)	PLFSS (AN NL)
Dépenses	9,0	7,5	9,1	4,9	7,0	2,0
Gel des prestations	2,5	2,5	2,5		2,1	
Économies en matière de santé	6,5	5,0	6,0	5,0	5,0	2,1
Décalage de la réforme des retraites			- 0,1	- 0,2		- 0,2
Autres			0,7	0,1	- 0,1	0,1
Recettes	1,5	4,2	4,3	4,1	3,7	4,5
Allègements généraux de cotisations sociales	1,5		1,4	1,4	1,4	1,4
Réduction de niches sociales applicables aux compléments salariaux (art. 8)			1,2	0,2	0,2	0,2
Taxe exceptionnelle sur les complémentaires santé			1,1		1,0	1,0
Suppression de 2 jours fériés		4,2				
Autres			0,6	2,4	1,1	1,9
TOTAL HORS TRANSFERTS	10,5	11,7	13,4	9,0	10,7	6,4
Réduction de la compensation des AG			- 3,0	- 3,0		- 1,0
Affectation à la sécurité sociale de l'assujettissement à l'IR des IJ ALD (via TVA)			0,7	0,7	0,7	0,7
Compensation de certaines niches (dont le volet salariés du dispositif heures supplémentaires)				2,6	2,6	2,6
Compensation des AG à l'Unédic				- 4,1		
Transfert de CSG aux départements				- 0,7		
TOTAL APRÈS TRANSFERTS	10,5	11,7	11,1	4,5	14,0	8,7

Un montant positif correspond à une amélioration du solde, un montant négatif à une dégradation du solde.

1^{re} L : première lecture. AG : allègements généraux. ALD : affections de longue durée. AN : Assemblée nationale. APU : administrations publiques. CSG : contribution sociale généralisée. IJ : indemnités journalières. IR : impôt sur le revenu. NL : nouvelle lecture.

* Propositions au Premier ministre, 8 juillet 2025. ** *Le moment de vérité*, communication du Gouvernement, 15 juillet 2025.

Source : Commission des affaires sociales, d'après les propositions de la majorité sénatoriale (8 juillet 2025), la déclaration du Gouvernement du 15 juillet 2025 et le présent PLFSS

III. UN TEXTE QUI NE REPREND QUE TRÈS INSUFFISAMMENT LES APPORTS DU SÉNAT

Le présent rapport contient, en **annexe 2**, un tableau récapitulatif de l'ensemble des amendements adoptés par le Sénat lors de l'examen du PLFSS en première lecture. Ce tableau indique, pour chacun de ces amendements, s'il a été ou non repris au sein du texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Le lecteur pourra donc s'y référer afin d'avoir une vision exhaustive du sort de chacune des initiatives sénatoriales.

Comme indiqué *supra*, d'un point de vue quantitatif, le taux de reprise par l'Assemblée nationale des amendements adoptés par le Sénat est d'environ **les deux tiers**. Pour mémoire, ce taux a été d'environ un tiers pour le PLFSS pour 2023 et 50 % pour le PLFSS pour 2024¹.

Les développements qui suivent visent à livrer une synthèse qualitative des principales dispositions qui restaient en discussion à l'issue de la première lecture.

A. UN TEXTE DONT LES PRINCIPALES LACUNES TECHNIQUES ONT ÉTÉ CORRIGÉES

1. Le rétablissement des articles obligatoires

D'un point de vue juridique, l'un des problèmes fondamentaux du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture était la suppression de plusieurs articles obligatoires selon les dispositions organiques du code de la sécurité sociale, dont l'absence aurait donc pu entraîner la censure de l'ensemble du texte.

Ainsi, l'Assemblée nationale a supprimé en première lecture :

- l'article liminaire (indiquant les prévisions de recettes, dépenses et solde des administrations de sécurité sociale) ;
- l'article 1^{er} (article d'équilibre de la sécurité sociale pour 2025) ;
- l'article 2 (objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2025) ;
- et l'article 17 (approbation du rapport annexé).

Le Sénat a rétabli ces articles en première lecture.

L'Assemblée nationale a maintenu ces articles lors de son examen du texte en nouvelle lecture.

¹ Le taux de reprise n'est pas disponible dans le cas du PLFSS pour 2025.

2. La sécurisation du financement de la sécurité sociale

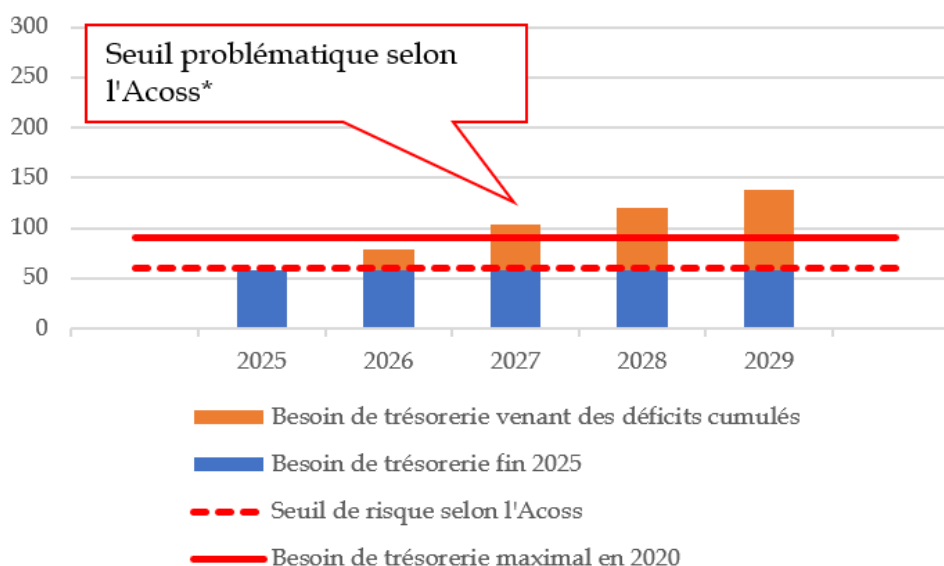
L'un des principaux enjeux des prochaines années sera de permettre à l'Acosse de continuer à obtenir sur les marchés les montants requis pour que, malgré ses importants déficits cumulés, la sécurité sociale puisse continuer d'assurer le paiement des prestations.

a) *Pour l'Acosse, un besoin de financement maximal qui, selon le texte initial, approcherait les montants de la crise sanitaire*

Le graphique ci-après indique le besoin de trésorerie maximal de l'Acosse, tel qu'on pouvait l'évaluer sur la base du texte initial du PLFSS.

Le besoin de trésorerie maximal de l'Acosse, estimé d'après les prévisions de déficit du projet d'annexe à la LFSS 2026 (texte initial)

(en milliards d'euros)



Pour 2025 et 2026, le besoin de financement maximal sur l'année correspond aux prévisions de l'Acosse transmises à la rapporteure générale.

La prévision pour 2026 prend en compte la réduction ponctuelle, d'environ 8 milliards d'euros, du besoin de financement maximal, résultant de l'article 11 du PLFSS (transition entre la perception par la sécurité sociale des remises sur les produits de santé au titre d'une année n l'année $n+1$ et sa perception l'année n , conduisant en 2026 à la perception des remises au titre de 2025 et 2026).

* Source : Audition de l'Acosse par les rapporteures dans le cadre des travaux de la Mecss sur le financement de la sécurité sociale, 22 mai 2025.

Source : Actualisation du graphique figurant dans Elisabeth Doineau, Raymonde Poncet Monge, Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat, rapport d'information n° 901 (2024-2025), Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat, commission des affaires sociales, 23 septembre 2025

On rappelle que, du fait de la crise sanitaire, l'Acoss a connu en 2020 une crise de financement, avec un besoin de financement moyen de 63,4 milliards d'euros et un besoin de financement maximal d'environ 90 milliards d'euros, qui ont impliqué le recours à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et à un pool bancaire afin de pouvoir payer les prestations.

L'Acoss considère qu'au-delà de ce montant de 90 milliards d'euros, elle aurait probablement du mal à se financer sur les marchés. Comme indiqué dans le récent rapport¹ de la Mecss *Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat*, l'Acoss considère qu'un plafond d'emprunt de, par exemple, 133 milliards d'euros (correspondant au montant alors envisageable pour 2028 sur la base de la LFSS pour 2025), n'était « *en aucun cas réalisable par l'Urssaf* ».

À titre de comparaison, l'article 16 du PLFSS prévoit pour l'Acoss un plafond d'emprunt de 83 milliards d'euros, sur la base d'une prévision de besoin de trésorerie maximal de 78,5 milliards d'euros. La trajectoire de déficit annexée au présent PLFSS (dans sa rédaction initiale) suggérait que le plafond d'emprunt pourrait atteindre 100 milliards d'euros en 2027, 115 milliards d'euros en 2028 et 135 milliards d'euros en 2029.

b) Le transfert en première lecture par le Sénat de 15 milliards d'euros de dette de l'Acoss vers la Cades, maintenu par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

(1) Un « gros transfert » de dette de l'Acoss à la Cades remettrait en cause l'échéance de 2033 et impliquerait une loi organique

Il importe donc de sécuriser le financement de la dette sociale, afin d'éviter le risque d'une interruption du paiement des prestations.

Cela implique de transférer la dette actuelle de l'Acoss à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui se finance à moyen terme sur les marchés. Or, l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 précitée, qui a valeur organique, prévoit que « *tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du 31 décembre 2033* ».

Un nouveau « gros transfert » (pour des montants de plusieurs dizaines de milliards d'euros) impliquerait donc une disposition organique pour repousser l'échéance de 2033.

Aussi, les rapporteuses du rapport précité de la Mecss du Sénat préconisent, dans leur « *point d'accord* » n° 5, de « *réviser rapidement l'article 4 bis (à valeur organique) de l'ordonnance de 1996 sur la Cades, afin de permettre un nouveau transfert de dette de l'Acoss à la Cades* ».

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

- (2) La réalisation par l'article 15 du PLFSS d'un « petit transfert » de dette, ne remettant pas en cause l'échéance de 2033

L'adoption d'une telle disposition organique semblant très difficile dans le contexte politique actuel, d'autant plus qu'elle devrait s'accompagner d'une trajectoire crédible de retour de la sécurité sociale à l'équilibre, un « petit transfert d'urgence » peut sembler opportun.

En effet, selon les indications fournies par la Cades, la fin de l'amortissement aurait lieu au second semestre 2032, alors que l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 précitée prévoit une fin d'amortissement de la dette sociale le 31 décembre 2033. Il existe donc une marge pour réaliser un transfert de dette vers la Cades.

Ainsi, selon une note de bas de page d'une récente communication¹ de la Cour des comptes à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, « *le rythme de remboursement actuel de la Cades est plus rapide que prévu, ce qui devrait éteindre la dette dont elle a la charge au cours du second semestre 2032, au lieu du 31 décembre 2033 (dégageant une ressource non affectée de l'ordre de 20 milliards d'euros, pouvant ouvrir la voie à une reprise partielle de dette dont les conditions juridiques doivent être précisées)* ».

Dans le tome I de son rapport en vue de l'examen du PLFSS en première lecture, la commission envisage un tel « petit transfert », tout en soulignant la nécessité de lever préalablement les incertitudes juridiques. En effet, une lecture stricte de la lettre des deux premiers alinéas de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 précitée aurait pu donner l'impression que tout nouveau transfert impliquait l'affectation à la Cades d'une fraction supplémentaire de CSG ou une augmentation de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

Le Conseil d'État a toutefois levé cette incertitude dans un avis du 20 novembre 2025, transmis à la commission.

La capacité d'amortissement annuelle de la Cades étant d'environ 16 milliards d'euros, un transfert d'une vingtaine de milliards d'euros pouvait sembler envisageable.

Par prudence, le Gouvernement et le Sénat sont convenus de réaliser un transfert de « seulement » 15 milliards d'euros.

¹ *Cour des comptes, La situation financière de la sécurité sociale – Une perspective de redressement fragile en 2026, une impasse de financement préoccupante, communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, octobre 2025.*

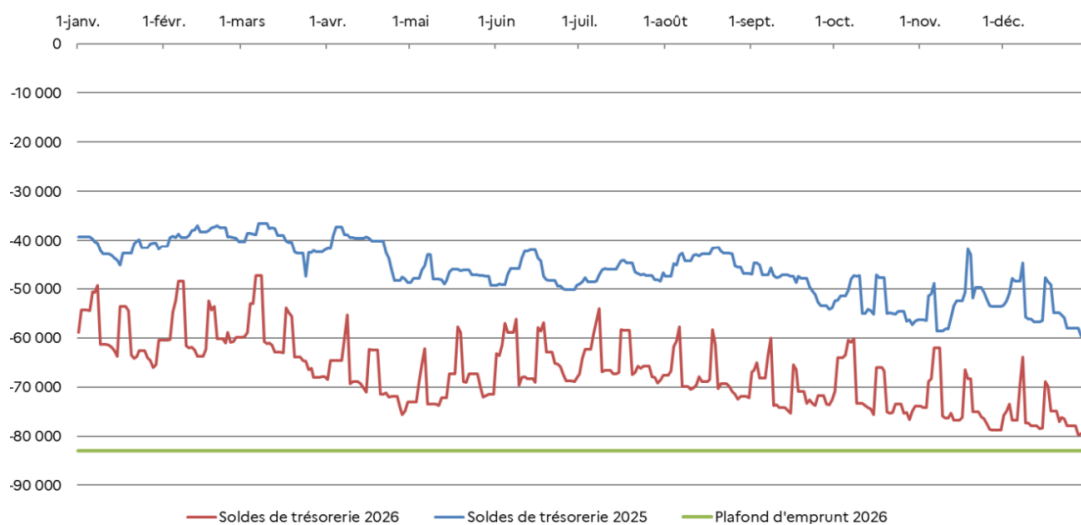
Ce transfert résulte de deux amendements identiques à l'article 15, déposés par la commission puis le Gouvernement¹.

Il doit permettre à l'Acoss de disposer d'une année de répit, avant le « véritable » transfert de dette, vraisemblablement postérieur à la prochaine élection présidentielle et dont le montant devrait être beaucoup plus conséquent.

Malgré ce transfert de 15 milliards d'euros, le plafond d'emprunt de l'Acoss pour 2026, de 83 milliards d'euros selon le texte initial, n'a pas été modifié. En effet, comme l'indique le graphique ci-après, sur la base du texte initial le besoin de trésorerie devait augmenter rapidement, pour approcher 75 milliards d'euros dès le mois de mai². Or, le transfert de 15 milliards d'euros de l'Acoss vers la Cades pourrait ne pas avoir eu lieu à ce stade de l'année, du fait du temps nécessaire pour que la Cades émette les obligations correspondantes, puis réalise le versement à l'Acoss.

Prévisions de soldes de trésorerie de l'Acoss pour 2025 et 2026 (texte initial)

(en millions d'euros)



Source : Annexe 3 du PLFSS pour 2026

Cette disposition essentielle a heureusement été maintenue par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

¹ La commission n'aurait pu déposer seule cet amendement, qui aurait été financièrement irrecevable, du fait de l'article 40 de la Constitution. En effet, une augmentation de dette constitue une augmentation de charge. Par ailleurs, techniquement un transfert de dette de l'Acoss à la Cades se traduit concrètement par le fait que la Cades emprunte sur les marchés une somme qu'elle verse à l'Acoss, ce versement constituant une charge. De même, il résulte de la règle dite de l'« entonnoir » que le Gouvernement n'aurait pu déposer seul cet amendement, qui aurait consisté en une mesure entièrement nouvelle.

² Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoyant un déficit de 19,4 milliards d'euros (contre 17,5 milliards d'euros pour le texte initial), ce point bas serait encore dégradé. Par ailleurs, le plafond d'emprunt doit inclure une marge de sécurité pour faire face à divers aléas (comme l'évolution de la masse salariale et de l'Ondam).

c) *La confirmation de la suppression par le Sénat de divers articles insérés par l'Assemblée nationale en première lecture, qui auraient considérablement accru le besoin de trésorerie de l'Acos*

En première lecture, l'Assemblée nationale a inséré plusieurs articles qui auraient mis en péril la capacité de la sécurité sociale à se financer.

L'article 16 *bis* visait à faire que l'Acos se finance « *prioritairement* » auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et seulement « *subsidiairement* » sur les marchés. Aujourd'hui, une convention avec la Caisse des dépôts et consignations permet à l'Acos d'obtenir de celle-ci 13 milliards d'euros de financement, en cas de besoin critique et imprévu. En revanche, l'article 16 *bis* aurait obligé l'Acos à recourir d'abord à des prêts de la CDC, dont le montant n'aurait pu couvrir qu'une part limitée de son besoin, les règles prudentielles empêchant la CDC d'avoir une exposition trop élevée sur l'Acos. Selon l'hypothèse d'un besoin de financement prévisionnel maximal de 80 milliards d'euros en 2026, si les 13 milliards d'euros de financement de la CDC avaient été saturés toute l'année, alors il serait resté plus de 65 milliards d'euros à mobiliser sur les marchés. Ainsi, en cas de difficulté à un moment de l'année, l'Acos n'aurait plus disposé de cette sécurité des financements de la CDC.

Deux autres articles augmentaient globalement de 5,5 milliards d'euros le déficit de la sécurité sociale, et donc le besoin de financement de l'Acos :

- l'article 12 *bis* transférait à partir de 2027 1,4 milliard d'euros de CSG de la branche autonomie vers les départements. Par ailleurs, cet article instaurait un précédent qui aurait pu progressivement conduire à priver la sécurité sociale d'une partie importante de ses ressources. Du point de vue de la commission, la CSG ne doit financer que la sécurité sociale ;

- l'article 12 *septies* prévoyait que l'Acos compensait à l'Unédic la totalité du coût des allègements généraux de cotisations patronales, soit sans la réduction de 4,1 milliards d'euros prévue pour 2026 par l'arrêté du 27 décembre 2023. La commission est favorable au principe de cet article ; elle s'est ainsi opposée, lors de l'examen des PLFSS pour 2024 et 2025, à ces prélèvements sur l'Unédic. Toutefois en l'absence d'augmentation par l'article 40 du PLF de la part de TVA affectée à la sécurité sociale, cette mesure aurait eu pour effet d'augmenter de 4,1 milliards d'euros le déficit de la sécurité sociale et le besoin de financement de l'Acos, ce qui n'est pas envisageable dans le contexte actuel.

Ces articles ont été supprimés par le Sénat lors de l'examen du texte en première lecture.

Ces suppressions ont heureusement été confirmées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

d) Une réduction de la compensation des allègements généraux ramenée de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ramène de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros la réduction de la compensation des allègements de cotisations sociales patronales à la sécurité sociale.

On rappelle que dans la rédaction initiale du PLFSS, le Gouvernement prévoyait de reprendre à la sécurité sociale 3 milliards d'euros en 2026, sous la forme d'une moindre TVA affectée – en vertu de l'article 40 du PLF –, correspondant au gain en 2026 pour la sécurité sociale de la réforme des allègements généraux réalisée en 2025 (1,6 milliard d'euros) et en 2026 (1,4 milliard d'euros¹).

Lors de l'examen du texte en première lecture, la commission a contesté la pertinence de ce transfert, considérant qu'il ne convenait pas d'aggraver, par une telle mesure discrétionnaire, les difficultés de financement de l'Acoss. Aussi, à son initiative, le Sénat a adopté un amendement à l'article 12 neutralisant la modification de la répartition de la fiscalité affectée entre branches destinée à prendre en compte les conséquences de ce moindre produit de TVA², la neutralisation de la mesure proprement dite impliquant une modification par coordination de l'article 40 du PLF. Le Gouvernement, opposé à l'amendement du Sénat, n'a pas pris en compte cette recette supplémentaire de 3 milliards d'euros dans son amendement à l'article d'équilibre, adopté par le Sénat.

Lors de l'examen du texte en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, la ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que, par rapport au texte initial, la compensation à la sécurité sociale des allègements généraux serait majorée de 2 milliards d'euros, ce qui ramenait la réduction de la compensation à 1 milliard d'euros. Le Gouvernement a pris en compte cette majoration des recettes de 2 milliards d'euros dans son amendement à l'article d'équilibre, adopté par l'Assemblée nationale.

¹ En application d'un décret restant à prendre d'ici la fin 2026.

² En effet, la branche maladie est la seule à percevoir la TVA. Une réduction de la TVA perçue par la sécurité sociale implique donc de transférer certaines ressources vers la branche maladie, pour qu'elle ne soit pas la seule à supporter la perte de recettes.

B. LA PERSISTANCE DE DÉSACCORDS INSURMONTABLES

Malgré ces convergences, d'importants désaccords de fond, manifestement insurmontables, persistent entre les deux assemblées.

1. Le rétablissement du décalage de la réforme des retraites

La divergence la plus fondamentale concerne bien entendu l'article 45 *bis*, et le décalage d'une génération de la réforme des retraites de 2023.

Selon le Gouvernement, en 2027 ce décalage coûterait 1,9 milliard d'euros aux finances publiques, sans prendre en compte les pertes de recettes provenant de la moindre activité économique.

Surtout, la commission considère qu'il ne serait pas responsable de contribuer à faire croire aux Français que la France pourrait préserver son modèle social, la soutenabilité de ses finances publiques, son rang dans le monde et son indépendance, tout en aggravant l'une de ses principales pathologies : un PIB par habitant plus faible que dans la plupart des pays d'Europe occidentale, résultant d'un plus faible taux d'emploi, découlant lui-même largement d'un âge plus bas de départ à la retraite.

2. Un texte largement contraire aux propositions faites en juillet 2025 par la majorité sénatoriale

Le Sénat considère, comme lorsque la majorité sénatoriale a fait ses propositions au Premier ministre le 8 juillet, que le rétablissement des finances sociales doit privilégier la maîtrise des dépenses par rapport à l'augmentation des prélèvements obligatoires.

a) La suppression de tout gel des prestations

Ainsi, le Sénat a rétabli l'article 44 (relatif au gel des prestations) – en excluant du gel les retraites inférieures à 1 400 euros et l'allocation pour adulte handicapé (AAH) – ainsi que son corollaire, l'article 6 (qui gèle le barème de la CSG).

Or, ces deux dispositions ont été totalement supprimées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Pour mémoire, le rendement du gel des prestations était de 2,5 milliards d'euros dans le texte initial et de 2,1 milliards d'euros dans le texte adopté par le Sénat en première lecture. Le rendement du gel du barème de la CSG était quant à lui de 0,3 milliard d'euros.

b) Le rétablissement d'une augmentation de la CSG sur les revenus du capital

Par ailleurs, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, l'article 6 *bis* majore la CSG sur les revenus du capital de 1,5 milliard d'euros, en créant une « *contribution financière pour l'autonomie* », affectée à la branche autonomie.

Certes, c'est moins que les 2,8 milliards d'euros résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Toutefois, la commission considère qu'il convient de réduire le déficit par la maîtrise des dépenses plutôt que par la hausse des recettes.

3. Des dispositions techniquement problématiques dont la suppression en nouvelle lecture par le Sénat ne serait probablement pas maintenue en lecture définitive

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend plusieurs dispositions techniquement problématiques, dont la suppression en nouvelle lecture par le Sénat ne serait probablement pas maintenue en lecture définitive.

a) Deux dispositions augmentant le coût du travail, et donc néfastes à l'emploi

Tel est tout d'abord le cas de deux dispositions augmentant le coût du travail de certaines entreprises :

- l'article 5 *quater*, instaurant un malus sur les cotisations sociales pour les entreprises insuffisamment engagées sur l'emploi des seniors ;

- l'article 8 *sexies*, réduisant les allègements généraux de cotisations patronales pour les branches dont les minima de salaire sont inférieurs au Smic.

En effet, ces dispositions, qui alourdissent le coût du travail, sont susceptibles de détruire de nombreux emplois. Tel est d'autant plus le cas pour l'article 8 *sexies* que les entreprises concernées correspondent à des secteurs employant une forte proportion de main-d'œuvre peu qualifiée.

Par ailleurs, l'article 5 *quater* paraît difficilement applicable, malgré la disposition selon laquelle « *le malus est déterminé par voie réglementaire, en fonction des efforts constatés dans l'entreprise en faveur de l'emploi des seniors ainsi que des motifs de sa défaillance, sur la base de critères clairs* ».

L'article 8 *sexies* pose quant à lui un problème manifeste d'équité, voire de constitutionnalité. En effet, il conduirait une entreprise appliquant des salaires élevés à être pénalisée du fait du contenu d'un accord de branche qui ne serait pas de son fait. De plus, le dispositif retenu n'est pas techniquement opérationnel (par exemple il n'indique pas ce qui se passe pour les branches disposant de plusieurs grilles de salaires).

b) Diverses dispositions techniquement impossibles à mettre en œuvre

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture comprend d'autres dispositions techniquement impossibles à mettre en œuvre.

Par exemple, à l'article 7, l'Assemblée nationale a adopté des dispositions faisant interdiction aux complémentaires santé de rehausser leurs tarifs en 2026, alors même que, d'une part, les hausses tarifaires ont déjà été notifiées aux clients et, d'autre part, la hausse tendancielle des dépenses de santé à la charge des organismes complémentaires justifie un accroissement modéré des primes appelées. Cette disposition apparaît donc impossible à mettre en œuvre, en plus de porter une atteinte sans doute excessive à la liberté contractuelle.

L'Assemblée nationale a également rétabli l'article 10 *ter*, supprimé par le Sénat. Cet article modifie les modalités de détermination de la contribution individuelle des entreprises au titre de la clause de sauvegarde en incluant un critère de territorialité. La prise en compte du lieu de production viendrait complexifier davantage un processus de calcul de la clause de sauvegarde déjà sibyllin alors que des outils existent pour mieux prendre en compte cet aspect dans le cadre de la détermination du prix des médicaments. De plus, comme l'indique le rapporteur général à l'Assemblée, les administrations et le comité économique des produits de santé (CEPS) ne sont pas en mesure techniquement d'appliquer un tel barème.

À l'article 42, instaurant un congé supplémentaire de naissance, l'Assemblée nationale a ramené en première lecture l'entrée en vigueur du dispositif du 1^{er} juillet 2027 selon le texte initial au 1^{er} janvier 2026. Le dispositif ne pouvant être mis en œuvre dans un délai aussi court, le Sénat a retenu en première lecture, à l'initiative de sa commission des affaires sociales, une solution de compromis, consistant à fixer cette date au 1^{er} janvier 2027. Toutefois, l'Assemblée nationale a fait le choix de revenir à la date, irréaliste, du 1^{er} janvier 2026.

c) Des dispositions qu'il ne paraît malheureusement pas possible de supprimer du texte définitif

Il apparaît peu vraisemblable que si le Sénat supprimait en nouvelle lecture ces dispositions inadaptées, cette suppression soit confirmée par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

En particulier, dans le cadre de la seconde délibération de la deuxième partie du PLFSS, l'Assemblée nationale a rejeté des amendements du Gouvernement tendent à supprimer les articles 5 *quater* et 8 *sexies*.

C. LES PRINCIPAUX AUTRES SUJETS DE DÉSACCORD

1. Les autres principaux sujets de désaccord relatifs aux recettes

a) Les mesures de rendement

Comme indiqué *supra* :

- dans le sens de moindres recettes, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 6, que le Sénat avait rétabli en limitant le gel du barème de la CSG sur les revenus de remplacement à l'année 2026 (coût de 0,3 milliard d'euros) ;

- en sens inverse, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 6 *bis*, augmentant la CSG sur les revenus du capital, pour un rendement de 1,5 milliard d'euros (contre 2,8 milliards d'euros dans la version initiale de l'article).

Par ailleurs :

- l'Assemblée nationale a supprimé l'article 8 *bis* A, inséré par le Sénat à l'initiative d'Annie le Houérou¹ et plafonnant les exemptions de certains compléments de salaire pour les salaires supérieurs à 3 Smic (pour un rendement estimé à 0,4 milliard d'euros pour la sécurité sociale et 0,7 milliard d'euros pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale) ;

- à l'article 9, l'Assemblée nationale a supprimé l'exonération de cotisations sociales des apprentis, rétablie par le Sénat. Le coût est négligeable pour la sécurité sociale, mais de 0,4 milliard d'euros pour l'État ;

- à l'article 12, l'Assemblée nationale n'a que partiellement donné satisfaction à la demande du Sénat que la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux soit totalement abandonnée. Le texte qu'elle a adopté prévoit en effet une réduction d'un milliard d'euros de cette compensation.

b) La protection sociale des artistes auteurs

À l'article 5, relatif à la protection sociale des artistes auteurs, l'Assemblée nationale a supprimé plusieurs modifications apportées par le Sénat :

- elle a rétabli la détermination par la loi du nom de la future association agréée pour la protection sociale des artistes auteurs ;

- elle a rétabli les élections professionnelles pour les artistes auteurs en précisant les nouvelles modalités de nomination de leurs représentants ;

- elle a rétabli la représentation des organisations professionnelles ;

¹ La commission avait demandé l'avis du Gouvernement, qui avait été défavorable. Toutefois, dans un souci de compromis, la commission s'était déclarée favorable au principe de l'amendement, afin que l'Assemblée nationale dispose en nouvelle lecture de cette possibilité de nouvelle recette.

- elle a supprimé la précision que l'absence de critère de professionnalité ne fait pas obstacle à ce que les artistes auteurs soient représentés au sein de l'association agréée.

c) La fiscalité des produits de santé

À l'article 10, lors de l'examen en première lecture, le Sénat avait adopté la position de compromis présentée par le Gouvernement, qui permettait de lever l'ensemble des réserves exprimées par la rapporteure générale. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture permettent de préciser certains éléments de cette nouvelle contribution supplémentaire afin de sécuriser sa mise en œuvre¹.

Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture un amendement relevant de 2 000 à 50 000 euros le plancher de la majoration forfaitaire en cas de non-respect ou de retard dans les obligations déclaratives des entreprises. La hausse de ce plancher viendrait inutilement fragiliser les plus petites entreprises du secteur, alors même que celles-ci doivent être soutenues.

Surtout, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à revenir sur le montant Z adopté par le Sénat. Pour rappel, le Sénat avait souhaité augmenter le montant Z applicable aux dispositifs médicaux afin d'éviter que la clause de sauvegarde afférente ne se déclenche dans de trop grandes proportions au risque d'affaiblir les PME et TPE du secteur. L'amendement adopté par le Gouvernement revient sur cette hausse et ramène le montant Z de 2,29 milliards d'euros à 2,16 milliards d'euros afin de revenir au niveau fixé dans le texte initial (2,19 milliards d'euros) et de prendre en compte l'exclusion votée par le Sénat et confirmée par l'Assemblée nationale des produits issus greffons tissulaires d'origine humaine².

L'Assemblée nationale a en outre rétabli l'article 10 *bis*, supprimé à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, dans une version légèrement différente de celle qu'elle avait adoptée en première lecture. En effet, cet article prévoit désormais l'exclusion des seuls médicaments biosimilaires et hybrides du calcul de la clause de sauvegarde. L'exclusion des médicaments génériques est quant à elle désormais prévue à l'article 10 à la suite de l'adoption de l'amendement du Gouvernement au Sénat (*cf. supra*). Surtout, le Gouvernement, en seconde délibération, a tiré les conséquences de l'exclusion des biosimilaires et hybrides de l'assiette dès 2025 en diminuant de le montant M pour 2025 de 27,25 milliards d'euros à 26,10 milliards d'euros. Pour rappel, le Sénat avait obtenu en première lecture une stabilité

¹ On peut notamment citer la réintroduction dans l'assiette de la clause de sauvegarde et de la contribution supplémentaire les spécialités achetées par Santé publique France ou encore la possibilité d'utiliser les avoirs dits « CSIS » pour le paiement de la nouvelle contribution supplémentaire et ceci afin de favoriser les investissements réalisés en France et en Europe.

² Dont la dépense est estimée à 30 millions d'euros.

des règles applicables à la clause de sauvegarde et la non modification du montant M fixé dans la LFSS pour 2025 en conséquence. Bien que le Gouvernement ait indiqué que la clause de sauvegarde n'aurait plus vocation à se déclencher, retirer l'ensemble des spécialités biosimilaires et hybrides de l'assiette sans prise en compte de leur intérêt thérapeutique reviendrait, dans le cas où celle-ci serait tout de même appelée, à reporter la charge sur les autres médicaments chimiques et notamment potentiellement sur des médicaments innovants ou avec un intérêt thérapeutique important.

d) La fiscalité comportementale

Dans le cas de la fiscalité comportementale, plusieurs mesures ont été adoptées dans des termes différents.

L'article 11 *bis*, inséré par l'Assemblée nationale, a connu des évolutions substantielles au cours de la navette parlementaire. Alors que l'ambition initiale de l'article portait sur la taxation des seules boissons alcoolisées énergisantes, le Sénat a étendu son périmètre, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, aux boissons alcoolisées prémixées sans qu'elles ne contiennent nécessairement une substance énergisante, et sans fixer de plafond au titre alcoométrique acquis des boissons qui seraient soumises à cette taxe. En nouvelle lecture, au terme d'une seconde délibération, l'Assemblée nationale a rétabli une version proche de celle adoptée en première lecture par les députés. Si la rapporteure générale souscrit au recentrage du dispositif sur les seules boissons alcoolisées énergisantes, elle regrette néanmoins certaines imprécisions de l'article, notamment l'absence de plafond au titre alcoométrique volumique acquis et l'énumération non exhaustive d'une liste de substances dans la loi, qui aurait pu être définie plus opportunément au niveau réglementaire.

L'article 11 *quinquies* B, inséré par le Sénat avec un avis de sagesse de la commission et un avis défavorable du Gouvernement, visait à instaurer une taxe sur les sucres ajoutés dans les produits alimentaires destinés aux nourrissons et aux enfants en bas âge. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Malgré les enjeux sensibles attachés à l'alimentation du jeune enfant, la rapporteure générale avait regretté que cette thématique n'ait pas été priorisée par le Programme national nutrition santé (PNNS) 2019-2023. Si certains écueils ont pu être soulignés au cours du débat parlementaire, notamment la soumission à cette taxe de préparations non médicamenteuses conçues pour les bébés souffrant de carences ou ayant besoin d'apports élevés en glucides, en lipides ou en protéines, le Sénat a approuvé l'inscription dans le PLFSS de cette taxe, tout en appelant à une réflexion approfondie sur le calibrage précis d'une telle mesure fiscale.

L'Assemblée nationale a en revanche confirmé la suppression de l'article 11 *ter*, qui proposait de taxer les produits n'affichant pas le Nutri-Score, rejoignant les préoccupations exprimées par la rapporteure générale au Sénat concernant l'incompatibilité de la mesure avec le droit communautaire et les contraintes que cette taxe ferait peser sur des filières de production locales, qu'elles comportent ou non un signe de qualité national ou européen.

e) La lutte contre la fraude

Pour ce qui concerne la lutte contre la fraude, l'Assemblée nationale a rétabli quatre articles supprimés par le Sénat :

- l'article 12 *ter*, tendant à annuler la participation de l'assurance maladie à la prise en charge des cotisations des professionnels de santé en cas de fraude ;

- l'article 12 *quater*, dans une version entièrement réécrite précisant que dans le cadre du dispositif de précompte des cotisations sociales par les plateformes de mise en relation de vendeurs de biens et prestataires de services d'une part et de particuliers d'autre part, les plateformes seraient tenues de déclarer à l'Acosse les montants des chiffres d'affaires réalisés par les vendeurs et des sommes précomptées au titre des cotisations arrondis au centime d'euros le plus proche. Ce dispositif doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2027 ;

- l'article 12 *nonies*, tendant à augmenter les majorations de redressement pour travail dissimulé. L'Assemblée nationale a toutefois décalé l'entrée en vigueur de la mesure aux procédures engagées à compter du 1^{er} juin 2026 ;

- l'article 12 *undecies*, tendant à modifier les maxima de pénalités en cas de non-respect de l'obligation de transmission à l'Urssaf des données des vendeurs et prestataires recourant à des plateformes de vente en ligne.

2. Les autres principaux sujets de désaccord relatifs aux dépenses

a) Les mesures relevant de la branche maladie

À l'article 20, l'Assemblée nationale a rétabli l'obligation de vaccination contre la grippe pour les résidents des Ehpad et supprimé, concomitamment, l'inscription de la promotion de la vaccination contre la grippe dans le contrat de séjour des résidents des Ehpad. Le Sénat, en supprimant l'obligation de vaccination pour ce seul public, avait suivi l'avis de sa rapporteure en se fondant sur diverses considérations. D'une part, les résidents adhèrent déjà assez largement à la vaccination, comme en atteste le taux de vaccination de ce public lors de la dernière épidémie (83 %). D'autre part, il apparaît éthiquement impossible d'exclure une personne refusant de se faire vacciner de l'établissement où elle serait hébergée. L'obligation de

vaccination se heurte par ailleurs au principe du libre consentement aux soins qui, s'il doit être concilié avec d'autres impératifs de santé publique, semble particulièrement complexe à outrepasser vis-à-vis de personnes souffrant fréquemment de troubles cognitifs.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a par ailleurs prévu d'autoriser les médecins, les sage-femmes et les infirmiers exerçant à titre libéral, ainsi que les centres de santé, à détenir des vaccins en vue de leur administration aux personnes ciblées par les recommandations du calendrier des vaccinations. Or, le Sénat avait supprimé les articles 20 *bis* et 20 *ter*, qui portaient la même ambition. La rapporteure avait notamment souligné les risques de tensions sur les approvisionnements que pourrait générer une telle mesure, outre les difficultés logistiques de sa mise en œuvre. À cet égard, l'union des syndicats des pharmaciens d'officine a récemment alerté sur un risque de pénurie en vaccins antigrippaux, en ce début de campagne vaccinale. Dans un contexte où les Français adhèrent fortement à la vaccination antigrippale, le Sénat avait considéré que cette mesure ne pourrait que marginalement contribuer à une meilleure couverture vaccinale mais qu'elle présentait, en revanche, des difficultés sérieuses liées à la dispersion des stocks compte tenu des contraintes liées aux conditions de l'approvisionnement par les officines de ville.

À l'article 21, l'Assemblée nationale a substantiellement modifié la rédaction adoptée par le Sénat concernant les structures de soins non programmés. Elle a ainsi inscrit la notion de « *point d'accueil pour soins immédiats* » en lieu et place de celle de structures spécialisées en soins non programmés, et prévu que ces structures disposent ou donnent accès à des plateaux techniques d'imagerie et de biologie médicales à proximité, qu'elles pratiquent le mécanisme du tiers payant, qu'elles ne peuvent facturer de dépassements d'honoraires et qu'elles sont tenues, en cas d'orientation du patient vers une autre structure, de l'informer d'éventuels dépassements pratiqués par cette structure. Alors que le Sénat avait privilégié la rédaction validée par les deux chambres lors de la commission mixte paritaire sur le PLFSS pour 2025, l'Assemblée nationale est revenue sur cette version en rigidifiant les conditions d'organisation des structures spécialisées en soins non programmés ainsi que celles dans lesquelles les patients pourraient y avoir accès.

À l'article 21 *bis*, l'Assemblée nationale a rétabli les dispositions instaurant le « réseau France Santé ». Le Sénat les avait supprimées, considérant que cette mesure n'augmentait pas le nombre de structures de soins de premiers recours, et s'apparentait principalement à de l'affichage politique. En séance, la rapporteure avait estimé qu'en matière d'accès aux soins, les financements alloués à cette opération seraient plus utiles pour permettre la réussite de l'accueil et de l'installation des docteurs juniors sur l'ensemble du territoire.

L'Assemblée nationale a rétabli les articles 22 *bis* et 22 *ter*, tendant à réformer la tarification de l'activité libérale au sein des établissements publics de santé. Le Sénat avait supprimé ces dispositions, estimant qu'au vu de la situation financière dégradée et des problématiques d'attractivité des hôpitaux publics, ceux-ci seraient particulièrement pénalisés par toute réduction des remboursements de tarifs hospitaliers, voire leur suppression en cas d'activité libérale de radiothérapie.

L'Assemblée nationale a rétabli l'article 26 *bis*, supprimé par le Sénat, qui prévoyait de dérembourser les prescriptions des praticiens du secteur 3. Le Sénat avait suivi l'avis de la commission et considéré que cette mesure conduirait assurément à pénaliser les patients, qui ne bénéficieraient plus du remboursement des actes et prestations, sans pour autant constituer une incitation au conventionnement des praticiens du secteur 3.

L'Assemblée nationale a rétabli les articles 26 *ter* et 26 *quater*, visant à accélérer la mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature et d'une revalorisation des soins remboursés, que le Sénat avait supprimés au titre de son attachement à la négociation conventionnelle.

Dans le cas des articles 27 *bis* et 27 *ter*, tendant à plafonner les dépenses liées à la rémunération de professionnels intérimaires ou contractuels au sein des établissements publics de santé ou médico-sociaux et supprimés par le Sénat, elle a confirmé la suppression du second, mais pas du premier.

À l'article 28, elle a rétabli la limitation de la durée des primo-prescriptions et des renouvellements d'arrêts de travail, qui avait été supprimée par le Sénat. La réintroduction de ces dispositions porte une atteinte démesurée à la fois à la liberté de prescription dont jouissent les professionnels de santé, mais également – et peut-être surtout – à l'accès aux soins, en rendant nécessaires des centaines de milliers d'heures de consultations ayant pour seul objet de prolonger des arrêts de travail artificiellement raccourcis.

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 28 *bis* A, inséré par le Sénat, qui limitait la possibilité de renouveler des arrêts de travail en téléconsultation, et est revenue sur un amendement sénatorial à l'article 28 *ter*, ouvrant le champ à une définition de l'arrêt de travail différente en maladie et en AT-MP, au mépris de la sécurité juridique et de la clarté du droit.

Elle a rétabli l'article 31, supprimé par le Sénat, tendant à sanctionner les manquements à l'obligation de remplissage et de consultation du dossier médical partagé (DMP). Elle a toutefois assorti ces dispositions de garanties nouvelles visant à prendre en considération les critiques au Sénat, en particulier en prévoyant une exonération de la responsabilité du professionnel de santé, de l'établissement ou du service dans le cas où l'absence d'alimentation du DMP résulte d'une non-conformité du logiciel utilisé, et en reportant l'entrée en vigueur de ces dispositions à 2028, pour permettre le déploiement des nouveaux logiciels financés dans le cadre du Ségur numérique.

L'Assemblée nationale a également réintroduit, à l'article 34, la possibilité de moduler les prix des produits de santé à l'aune de tarifs extra-européens. Constatant que le Gouvernement disposait déjà de nombreux leviers de régulation des prix des produits de santé, le Sénat s'était opposé à une telle éventualité, par crainte qu'elle amoindrisse l'attractivité du marché français pour les industriels et, en définitive, détériore l'approvisionnement du territoire national.

Elle a supprimé l'article 35 *bis*, inséré par le Sénat, tendant à adapter la période prise en compte pour le calcul des stocks de sécurité de médicaments à constituer en cas d'arrivée de produits substituables sur le marché.

b) Les mesures relatives à la branche famille

Dans le cas des prestations familiales, l'Assemblée nationale a supprimé plusieurs articles insérés par le Sénat :

- l'article 42 *bis*, inséré par le Sénat, visant à ajouter à la liste des actes et prestations couverts par l'assurance-maternité les frais médicaux engagés pour l'ensemble des soins réalisés auprès des nouveau-nés pendant leur séjour à la maternité. Cet article se justifiait par le fait que les professionnels de santé en lien avec les nouveau-nés faisaient face à des difficultés de paiement en lien avec leur affiliation à la sécurité sociale. Lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale de cet article, le Gouvernement a toutefois pris l'engagement de répondre à ce problème par la voie réglementaire ;

- l'article 42 *ter*, tendant à inscrire dans la loi l'âge pour majoration des allocations familiales (pour un coût qui aurait été de 0,2 milliard d'euros, cette disposition empêchant le passage de 14 à 18 ans par voie réglementaire prévu par les annexes au PLFSS).

3. La suppression par l'Assemblée nationale de l'augmentation de la durée annuelle du travail votée par le Sénat

À l'initiative d'Olivier Henno, et malgré l'avis défavorable de la commission, le Sénat a inséré l'article 11 *nonies*, qui augmente de 12 heures la durée annuelle du travail. Le rendement pour la sécurité sociale, provenant de l'activité économique supplémentaire, était initialement estimé par la direction de la sécurité sociale à 2 milliards d'euros. Toutefois, le Gouvernement considère désormais, en s'en tenant à la lettre du dispositif plutôt qu'à son esprit, qu'il aurait un rendement à peu près nul en 2026¹.

¹ Cet article augmente la durée annuelle du travail sans augmenter sa durée hebdomadaire. Or, cette durée annuelle n'est pas d'ordre public (contrairement à la durée hebdomadaire), et ne s'impose donc pas aux accords de branche.

IV. L'ADOPTION PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES D'UNE MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

Selon l'article 45 de la Constitution, l'Assemblée nationale peut reprendre en lecture définitive « *le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat* ».

Pour perfectible que soit le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, il paraît peu probable que des amendements adoptés en nouvelle lecture par le Sénat soient adoptés par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, il convient de ne pas réduire la probabilité d'adoption du texte en lecture définitive. En particulier, un rejet du texte par l'Assemblée nationale pourrait se traduire par un déficit d'une trentaine de milliards d'euros en 2026 (*cf. encadré infra*).

Dans ces conditions, malgré la reprise en nouvelle lecture d'apports significatifs du Sénat, **il est désormais temps de constater la fin de la « navette utile » de ce PLFSS.**

C'est pourquoi la commission des affaires sociales vous propose, pour cette nouvelle lecture, d'adopter une **motion tendant à opposer la question préalable** au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

Les conséquences de l'absence d'adoption du PLFSS

1. Le solde 2026 de la sécurité sociale en l'absence de nouvelles mesures : - 28,7 milliards d'euros selon le rapport à la CCSS

Une première manière d'apprécier les conséquences d'une absence de LFSS est de se référer au solde de la sécurité sociale en l'absence de nouvelles mesures, chiffré chaque année par le rapport d'automne à la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS).

Selon le rapport d'octobre 2025 à la CCSS, en l'absence de nouvelles mesures, le déficit de la sécurité sociale en 2026 serait de **28,7 milliards d'euros**.

Toutefois ce chiffrage n'a pas pour objet de simuler une absence de LFSS. Il décrit plutôt une situation où il existerait une LFSS, mais où ses mesures, de même que les mesures réglementaires associées, n'auraient pas d'effet net sur le solde¹.

2. En l'absence de LFSS, un déficit également d'une trentaine de milliards d'euros en 2026 ?

Si l'on s'interroge plus précisément sur les conséquences d'une absence de LFSS, le déficit semble également devoir être **d'une trentaine de milliards d'euros** en 2026.

¹ Concrètement, le solde prévisionnel du PLFSS est la somme du chiffrage du rapport à la CCSS et des mesures du PLFSS et des textes réglementaires associés, figurant dans l'annexe 3 au PLFSS.

Un préalable : autoriser la sécurité sociale à emprunter

Un préalable est toutefois que la sécurité sociale soit autorisée à emprunter malgré l'absence de LFSS.

En effet, il ressort de l'article L.O. 111-3-4 du code de la sécurité sociale¹ que l'autorisation de la sécurité sociale d'emprunter ne peut normalement figurer que dans une LFSS.

Dans le cas de l'exercice 2025, le principe constitutionnel de continuité de la vie nationale a permis de l'inscrire dans la loi spéciale prévue dans le cas de l'État.

Dans l'hypothèse où, s'agissant de l'exercice 2026, seule la LFSS ne serait pas en vigueur au 1^{er} janvier, il pourrait être nécessaire de recourir – sous réserve d'une analyse juridique plus approfondie – à une loi *ad hoc*. On précise à cet égard que l'Acosse devra constituer dès janvier 2026 son encours lui permettant de passer les échéances des mois suivants, et en particulier celle des pensions de retraite du 9 février 2026.

Sans prise en compte des effets « politiques » : un effort global analogue à celui du texte adopté par l'Assemblée nationale ?

Le seuil du déclenchement de la taxe sur l'industrie du médicament dite « clause de sauvegarde » doit être fixé chaque année par la LFSS. Il en résulte qu'en l'absence de LFSS, cette imposition disparaîtrait, suscitant une perte de recette de 1,6 milliard d'euros en 2026.

Par ailleurs, les principaux financements du système de santé sont juridiquement liés à l'Ondam. Ainsi, dans une récente note au Premier ministre², le directeur de la sécurité sociale estime qu'en l'absence de LFSS, les tarifs des soins et ville et des établissements devraient être maintenus inchangés, et les dotations reconduites par douzième dans la limite de leur part reductible, empêchant le financement de nouveaux projets.

Dans ces conditions, selon cette approche purement « mécanique », une absence de LFSS pour 2026 pourrait ne pas avoir d'effet majeur sur le déficit :

- d'un côté, l'absence de LFSS susciterait la disparition de la clause de sauvegarde (1,6 milliard d'euros) et des mesures figurant dans le texte *stricto sensu*, qui dans la version adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture améliorent le solde d'environ 5 milliards d'euros³ ;

¹ Selon lequel la loi de financement de l'année « arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources ».

² À l'occasion de l'examen du PLFSS en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a diffusé une note du directeur de la sécurité sociale au Premier ministre, datée du 4 décembre 2025, portant sur les « conséquences d'un retard ou d'un défaut d'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 ». Cette note a été diffusée par le magazine spécialisé Contexte.

³ Taxe d'un milliard d'euros sur les complémentaires santé, augmentation de 1,5 milliard d'euros de la CSG capital, compensation de 2,6 milliards d'euros de niches sociales supplémentaires.

- de l'autre, la croissance de l'Ondam serait réduite de plusieurs milliards d'euros du fait du gel des tarifs et des dotations (au prix d'une désorganisation majeure du système de santé).

Avec prise en compte des effets « politiques » : un déficit proche de 30 milliards d'euros ?

Toutefois, on voit mal comment le gel des tarifs et dotations à leur niveau de 2025 serait politiquement possible sur la totalité de l'année. Ils devraient vraisemblablement être revus à la hausse, éventuellement sur la base d'un texte législatif autre qu'une LFSS.

Ensuite, en l'absence de LFSS, le Gouvernement pourrait ne pas disposer de la légitimité nécessaire pour prendre les mesures réglementaires d'amélioration du solde actuellement prévues.

Au total, le principal écart par rapport au scénario à « politiques inchangées » du rapport à la CCSS (déficit de 28,7 milliards d'euros) pourrait donc être la disparition de la clause de sauvegarde (1,6 milliard d'euros). Le déficit serait alors d'environ 30 milliards d'euros (avant prise en compte de l'effet d'une telle situation sur la croissance économique).

ANNEXES

I. ANNEXE 1 : TABLEAU CHIFFRÉ DES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU TEXTE INITIAL LORS DES LECTURES SUCCESSIVES

Principales mesures adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat

(en milliards d'euros)

Article	Objet	Mesures AN 1 ^{re} lecture		Mesures Sénat 1 ^{re} lecture		Mesures cumulées sortie Sénat 1 ^{re} lecture [A+B]		Mesures AN nouvelle lecture		Mesures cumulées sortie AN nouvelle lecture [A+B+D]	
		A		B		C		D		E	
		Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU
Article 6	Maintenir les seuils de revenus pris en compte pour le calcul de la CSG sur certains revenus de remplacement	- 0,3	- 0,3	0,3	0,3			- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Article 6 bis	Passage de 9,2 % à 10,6 % du taux de la CSG sur les revenus du patrimoine et des placements	2,8	2,8	- 2,8	- 2,8			1,5	1,5	1,5	1,5
Article 6 ter	Dans le cas des allocations chômage et des pensions de retraite et d'invalidité, extension de la règle de lissage du revenu	- 0,2	- 0,2	0,2	0,2			0,0	0,0		
Article 7	Créer une contribution des organismes complémentaires au titre de l'année 2026	- 1,1	- 1,1	1,0	1,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Article 7 ter	Extension du bénéfice du taux réduit de la taxe de solidarité additionnelle (TSA) aux contrats d'assurance maladie complémentaire souscrits par les retraités relevant du régime agricole	- 0,2	- 0,2	0,2	0,2			0,0	0,0		
Article 8	Réduire les niches sociales applicables aux compléments salariaux	- 1,0	- 1,0	0,0	0,0	- 1,0	- 1,0	0,0	0,0	- 1,0	- 1,0
Article 8 bis A	Abaissement à 6 000 euros du plafond d'exemption des compléments de salaire pour les salaires supérieurs à 3 Smic	0,0	0,0	0,4	0,7	0,4	0,7	- 0,4	- 0,7		
Article 8 septies	Extension du dispositif de déduction forfaitaire de cotisations patronales sur les heures supplémentaires aux entreprises de plus de 250 salariés	0,0	- 0,2	0,0	0,0		- 0,2	0,0	0,0		- 0,2
Article 8 octies	Rapport d'évaluation de l'article 15 de la LFSS pour 2018 (recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants)	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0		
Article 9	Rationaliser certaines exonérations spécifiques	0,0	- 0,8	0,0	0,4		- 0,4	0,0	- 0,4	0,0	- 0,8

Article	Objet	Mesures AN 1 ^{re} lecture		Mesures Sénat 1 ^{re} lecture		Mesures cumulées sortie Sénat 1 ^{re} lecture [A+B]		Mesures AN nouvelle lecture		Mesures cumulées sortie AN nouvelle lecture [A+B+D]	
		A		B		C		D		E	
		Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU
Article 10	Simplifier la régulation du secteur des médicaments	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2
11 bis	Extension du champ de la taxe prémix	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0		
Article 12	Clarifier les transferts financiers au sein des administrations de sécurité sociale	0,0	0,0	3,0	0,0	3,0		- 1,0	0,0	2,0	
Article 12 bis	Transfert de CSG de la CNSA vers les départements	- 0,7	0,0	0,7	0,0			0,0	0,0		
Article 12 quinquies	Suppression de certaines dérogations au principe de compensation fixé par la « loi Veil » (pour 2,2 Md€, compensation de la part salariale de l'exonération d'heures supplémentaires)	2,6	0,0	0,0	0,0	2,6		0,0	0,0	2,6	
Article 12 septies	Suppression de la possibilité pour le Gouvernement de minorer la compensation à l'Unédic des allègements généraux de cotisations patronales	- 4,1	0,0	4,1	0,0			0,0	0,0	0,0	
Divers recettes		0	0	0,3	0,3	0,3	0,3	0	0	0,3	0,3
Article 22 ter	Réforme de la tarification de l'activité libérale dans les établissements publics de santé	0,3	0,3	- 0,3	- 0,3			0,0	0,0		
Article 23	Reporter le financement de la protection sociale complémentaire pour les agents de la fonction publique hospitalière	- 0,5	- 0,5	0,5	0,5			0,0	0,0		
Article 24	Lutter contre les rentes dans le système de santé	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Article 26	Renforcer les incitations au conventionnement des professionnels de santé et la maîtrise des dépassements d'honoraires	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2
Article 29	Limiter la durée d'indemnisation des arrêts de travail des assurés ne relevant pas du dispositif de l'affection longue durée	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Article 34	Adapter les dispositifs d'accès précoces, d'accès compassionnels et d'accès direct	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1
Article 42 ter	Inscription dans le droit de l'âge pour majoration des allocations familiales	0,0	0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	0,2	0,2		
Article 44	Stabiliser le montant des prestations sociales, dont les pensions	- 2,5	- 3,6	2,1	3,0	- 0,4	- 0,6	- 2,1	- 3,0	- 2,5	- 3,6
Article 45 bis	Suspension de la réforme des retraites (y compris pour les carrières longues)	- 0,2	- 0,2	0,2	0,2			- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2

Article	Objet	Mesures AN 1 ^{re} lecture		Mesures Sénat 1 ^{re} lecture		Mesures cumulées sortie Sénat 1 ^{re} lecture [A+B]		Mesures AN nouvelle lecture		Mesures cumulées sortie AN nouvelle lecture [A+B+D]	
		A		B		C		D		E	
		Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU	Sécu	APU
Article 49	Ondam et sous-objectifs de l'Ondam	- 1,0	- 1,0	0,0	0,0	- 1,0	- 1,0	- 2,9	- 2,9	- 3,9	- 3,9
Total des mesures		-6,6	-6,4	9,5	3,3	2,9	-3,1	-5,2	-5,8	-2,4	-8,9
Dont :											
<i>Recettes</i>		-2,4	-1,1	7,4	0,3	5,0	-0,8	-0,2	0,1	4,8	-0,7
<i>Dépenses</i>		-4,2	-5,3	2,1	3,0	-2,1	-2,3	-5,0	-5,9	-7,1	-8,2

Sécu : sécurité sociale. APU : administrations publiques.

Source : Commission des affaires sociales, d'après la source la plus récente disponible (rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2025, annexes au PLFSS, chiffrages transmis à la commission, objets des amendements du Gouvernement aux « articles de chiffres » adoptés par le Sénat ou l'Assemblée nationale)

II. ANNEXE 2 : SORT DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
Liminaire (<i>suppr.</i>)	585	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rétablissement de l'article dans sa rédaction initiale	Fav.	Fav.	Oui (avec nouvelle actualisation)
	COOR D-2	LE GOUVERNEMENT		Coordination (actualisation des chiffres)	Fav.	Fav.	
1 ^{er} (<i>suppr.</i>)	586	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rétablissement de l'article d'équilibre pour 2025 dans sa rédaction initiale	Fav.	Fav.	Oui (conforme)
2 (<i>suppr.</i>)	587	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rétablissement de l'article en majorant le sous-objectif de l'Ondam relatif aux établissements de santé	Fav.	Fav.	Oui (avec amendement rédactionnel)
3 (<i>suppr.</i>)	719	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rétablissement de l'article dans sa rédaction initiale (réduction de la dotation au Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé)	Fav.	Fav.	Non (suppression de l'article)
3 bis (<i>nouv.</i>)	998 rect.	M. DUPLOMB	Les Républicains	Déduction au sein de l'assiette sociale des non-salariés agricoles de la provision pour augmentation de la valeur des stocks de vaches laitières et allaitantes pour la campagne de revenus de l'année 2025	Fav.	Sag.	Oui (avec précisions)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
4	588	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Communication des privilèges de la sécurité sociale aux présidents des tribunaux de commerce	Fav.	Fav.	Oui (la seconde délibération de la partie recettes ayant rétabli la suppression de la publicité des créances de la sécurité sociale, ainsi que cette communication)
4 bis A (nouv.)	802 rect.	Mme Nathalie GOULET	UC	Création d'une obligation de déclaration à la charge des entreprises dont il existe des indices qu'elles pourraient être éphémères	Déf.	Déf.	Oui (adoption en seconde délibération de la partie recettes d'une rédaction techniquement plus opérationnelle)
4 bis B (nouv.)	805 rect.	Mme Nathalie GOULET	UC	Extension du rôle de l'Urssaf de validation des immatriculations au sein du guichet unique des entreprises (GUE) concernant les marins exerçant une activité libérale non-réglémentée, les artistes auteurs, les professionnels libéraux et les praticiens et auxiliaires médicaux	Fav.	Fav.	Oui (conforme)
	1085	LE GOUVERNEMENT					
4 bis C (nouv.)	2 rect. <i>quater</i>	Mme MALET	Les Républicains	Possibilité pour les employeurs et indépendants ultramarins de conclure avec les organismes de recouvrement des plans d'apurement de leurs dettes de cotisations et contributions sociales	Sag.	Sag.	Non (suppression en seconde délibération de la partie recettes)
	578 rect. <i>ter</i>	Mme PETRUS	Les Républicains				
	961 rect. <i>quater</i>	M. BUVAL	RDPI				
	1354 rect.	M. LUREL	SER				
5	1816	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	589	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de la détermination par la loi du nom de la future association agréée pour la protection sociale des artistes auteurs	Fav.	Sag.	Non
	590	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression des élections professionnelles pour les artistes auteurs en précisant les nouvelles modalités de nomination de leurs représentants	Fav.	Fav.	Non
	S/A 1851	Mme de MARCO	GEST	Absence de représentation des organisations professionnelles	Fav.	Déf.	Non

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	S/A 1852	Mme de MARCO	GEST	Préciser que l'absence de critère de professionnalité ne fait pas obstacle à ce que les artistes auteurs soient représentés au sein de l'association agréée	Fav.	Déf.	Non
	1050	Mme de MARCO	GEST	Disposition prévoyant l'attestation par un commissaire aux comptes du nombre d'adhérents de leur association	Fav.	Fav.	Oui
	1817	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	1076 rect. bis	M. LAFON	UC	Transfert à l'Acos des contentieux relatifs au recouvrement ou au non-recouvrement des cotisations antérieures à 2019	Fav.	Fav.	Oui
	1795	LE GOUVERNEMENT					
	1818	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
5 bis	1362 rect. quinquies	Mme ROMAGNY	UC	Restriction de la dispense d'affiliation à la MSA des bailleurs à métayage dont le contrat prévoit l'absence de partage des dépenses d'exploitation entre le preneur	Fav.	Fav.	Oui (conforme)
5 ter	592	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (étendant l'exonération de cotisations applicable aux jeunes agriculteurs aux conjoints collaborateurs)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article dans une rédaction modifiée)
	1763	Mme LE HOUÉROU (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER				
5 quater	593	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (instaurant un malus sur les cotisations sociales pour les entreprises insuffisamment engagées sur l'emploi des seniors)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
	1539 rect. bis	Mme DEMAS	Les Républicains				
6 (suppr.)	33 rect.	M. HENNO	UC	Rétablissement de l'article (en limitant le gel du barème de la CSG à la seule année 2026)	Fav.	Fav.	Non (suppression de l'article)
	594 rect.	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC				
6 bis	523 rect. bis	M. CAPUS	Les Indépendants	Suppression de l'article (portant le taux de CSG sur les revenus du capital de 9,2 % à 10,6 %)	Fav.	Sag.	Partiellement (remplacement du dispositif initial, au rendement de 2,8 Md€, par un dispositif au
	595	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC				
	1093 rect. bis	M. CANÉVET	UC				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	1506 rect. <i>ter</i>	M. LE RUDULIER	Les Républicains				rendement de 1,5 Md€)
6 <i>ter</i>	596	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (étendant la règle de lissage du revenu pour la détermination du taux de CSG)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
6 <i>quater</i> (nouv.)	1286 rect. <i>bis</i>	Mme CARRÈRE-GÉE	Les Républicains	Fiscalité applicable aux contrats solidaires et responsables pour des contrats couvrant un socle de garanties essentielles	Déf.	Déf.	Non (suppression de l'article)
7 (suppr.)	180 rect. <i>bis</i>	M. IACOVELLI (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI	Rétablissement de la contribution exceptionnelle sur les complémentaires santé à un taux de 2,05 %	Fav.	Fav.	Oui (avec blocage des prix des contrats de complémentaires santé en 2026)
	597	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC				
	1259 rect. <i>bis</i>	M. CHASSEING	Les Indépendants				
7 <i>bis</i>	598	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (instauration de niches fiscale et sociale en faveur des coopératives pharmaceutiques)	Déf.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	1464 rect.	M. CANÉVET	UC				
7 <i>ter</i>	599	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (taux réduits de taxe solidarité additionnelle sur les contrats de complémentaire santé des retraités des régimes agricoles)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	1054	Mme PONCET MONGE	GEST				
7 <i>quater</i> (nouv.)	780 rect. <i>ter</i>	Mme LE HOUÉROU	SER	Mutualisation des coûts des maladies professionnelles à effet différé en faveur des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleur handicapé	Fav.	Fav.	Oui (conforme)
	1361 rect. <i>quater</i>	Mme LUBIN	SER				
	390 rect. <i>ter</i>	M. MENONVILLE	UC				
8	245 rect. <i>bis</i>	M. MICHAU	SER	Déblocage anticipé des droits issus de la participation et de l'intéressement afin de financer un projet de rachat total ou partiel de leur outil de production	Avis Gvt	Déf.	Non
8 <i>bis</i> A (nouv.)	1678	Mme LE HOUÉROU (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Abaissement à 6 000 euros du plafond d'exemption des compléments de salaire pour les salaires supérieurs à 3 Smic	Avis Gvt	Déf.	Non (suppression de l'article)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
8 bis	600	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Amendement de précision	Fav.	Fav.	Oui (avec modifications rédactionnelles)
	S/A 1805 rect. ter	M. CABANEL	RDSE	Sous-amendement prévoyant que le rapport sur l'expérimentation du calcul des cotisations des chefs d'exploitation agricole sur la base d'une estimation du revenu de l'année en cours est remis au plus tard le 31 décembre 2027 et porte sur une généralisation au 1 ^{er} janvier 2028	Fav.	Fav.	
8 ter	258 rect.	M. SAVIN	Les Républicains	Exonération de CSG des avantages que représentent pour ses salariés la mise à disposition par l'employeur de places pour assister à des événements sportifs à destination de l'ensemble de ses salariés	Déf.	Déf.	Non
	720 rect. bis	M. KERN	UC				
	1819	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	601	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de la pérennisation dès 2026 du volet social de la niche instaurée par la LF 2025 pour les <i>management packages</i>	Fav.	Déf.	Non
	1056	Mme PONCET MONGE	GEST				
8 quater	17 rect.	Mme VERMEILLET	UC	Instauration d'une exonération de CSG pour les indemnités versées aux exploitants agricoles en application de mesures sanitaires entraînant l'abattage total ou partiel d'un cheptel	Avis Gvt	Sag.	Oui (avec d'importants ajustements techniques)
	223 rect. ter	M. MENONVILLE	UC				
8 sexes	602	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à réduire les allègements généraux pour les branches dont les minima sont inférieurs au Smic)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
8 octies	603	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (prévoyant un rapport d'évaluation de la réforme de la protection sociale des indépendants)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
9	604	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rétablissement du dispositif de restriction de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise	Fav.	Fav.	Oui (avec une coordination)
	605	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Rétablissement du dispositif de suppression de l'exonération de cotisations sociales pour les apprentis	Fav.	Fav.	Non
9 bis	606	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (instaurant une exemption de cotisations pour la prise en charge par les employeurs d'une partie des intérêts des prêts immobiliers des salariés primo-accédants)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
9 quater	607	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (qui étend le dispositif TO-DE aux entreprises de travaux forestiers)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	880	M. SALMON	GEST				
9 quinques A (nouv.)	1121 rect. bis	M. MONTAUGÉ	SER	Élargissement du dispositif des TO-DE aux coopératives viticoles	Déf.	Déf.	Non (suppression de l'article)
9 quinques	608	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à instaurer une exonération de cotisations des dons en nature effectués par les agriculteurs)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
9 sexies A (nouv.)	394 rect. ter	M. MENONVILLE	UC	Précision concernant les recettes accessoires et les plus-values d'apport prises en compte dans l'assiette sociale des non-salariés agricoles	Avis Gvt	Fav.	Oui (avec correction d'une erreur matérielle)
9 sexies B (nouv.)	387 rect. quater	M. MENONVILLE	UC	Exclusion de l'assiette des travailleurs indépendants agricoles des rentes versées pour les maladies professionnelles et les accidents du travail	Fav.	Fav.	Oui (avec adoption d'un amendement rédactionnel)
9 sexies C (nouv.)	229 rect. bis	Mme MALET	Les Républicains	Maintien du bénéfice de l'exonération de cotisations pour les exploitations agricoles d'Outre-mer de moins de 40 hectares	Déf.	Déf.	Oui (avec adoption d'un amendement rédactionnel)
9 sexies	609	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à étendre le dispositif	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				de la Lodéom aux chambres d'agriculture et aux chambres de commerce et d'industrie des outre-mer)			
9 septies	610	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à réintégrer certaines entreprises d'armement maritime dans le dispositif d'exonération de contributions sociales)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	1005	Mme PONCET MONGE	GEST				
9 octies (nouv.)	340 rect.	Mme MULLER-BRONN	Les Républicains	Exonération de cotisations patronales sur la mise à disposition d'une voiture pour les intervenants à domicile	Déf.	Déf.	Non (suppression de l'article) [présenté comme satisfait]
	764 rect.	Mme BOURGUIGNON	UC				
	949	Mme PONCET MONGE	GEST				
	S/A 1868	Mme DOINEAU	UC	Ciblage du dispositif sur les déplacements professionnels	Fav.	Fav.	
10	1861	LE GOUVERNEMENT		Modification des modalités de calcul de la clause de sauvegarde et de la contribution supplémentaire	Fav.	Fav.	Oui
	514	M. KHALIFÉ	Les Républicains	Exclusion de l'assiette de la clause de sauvegarde des médicaments acquis par Santé Publique France	Déf.	Déf.	Non
	160 rect.	M. PIEDNOIR	Les Républicains	Exclusion de l'assiette de la contribution supplémentaire des médicaments et produits de santé acquis par Santé publique France	Déf.	Déf.	Non
	613 rect.	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Fixation des montants Z et M pour l'année 2026	Fav.	Déf.	Non
	925 rect. bis	Mme GRUNY	Les Républicains	Exclusion des médicaments matures de l'assiette de la contribution sur le chiffre d'affaires	Retr.	Déf.	Non
10 bis A (nouv.)	1694	M. MÉRILLOU (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Instauration d'une nouvelle taxe à la charge des entreprises pharmaceutiques	Déf.	Déf.	Oui (avec amendements rédactionnels)
10 bis B (nouv.)	192 rect.	Mme LASSARADE	Les Républicains	Exclusion des exploitants de	Fav.	Sag.	Oui (avec amendement de

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	1594 rect.	Mme CANALÈS	SER	greffons tissulaires d'origine humaine de la clause de sauvegarde			précision juridique)
10 bis	615	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à exclure les médicaments génériques et biosimilaires du calcul de la clause de sauvegarde)	Fav.	Déf.	Non (rétablissement de l'article et baisse du montant M pour 2025 en conséquence)
10 ter	616	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à introduire un critère de territorialité dans le calcul de la clause de sauvegarde)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
11	316 rect. ter	M. MILON	Les Républicains	Suppression de l'obligation de diffusion d'informations relevant du secret des affaires	Fav.	Fav.	Oui (conforme)
	576	M. KHALIFÉ	Les Républicains				
	618	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC				
	746 rect. bis	M. CAMBIER	UC				
	1087 rect.	M. LÉVRIER (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI				
11 bis	1756 rect. quater	M. JOMIER	SER	Modification du périmètre des boissons assujetties à la taxe spécifique sur les « prémix »	Déf.	Déf.	Non (adoption en seconde délibération de la partie recettes d'une rédaction analogue à celle adoptée par l'AN en 1 ^{re} lecture)
11 ter	15 rect.	M. PELLEVAT	Les Indépendants	Exclusion des produits bénéficiant d'un label qualité de la taxe sur les aliments n'affichant pas le nutri-score	Fav.	Déf.	Sans objet (suppression conforme)
	1344 rect. quater	Mme HOUSSEAU	UC				
	S/A 1802 rect. bis	M. ANGLARS	Les Républicains	Exclusion des produits bénéficiant d'un label qualité de la taxe sur les aliments n'affichant pas le nutri-score	Déf.	Déf.	
	Article rejeté par le Sénat après adoption des amendements						
11 quater	620	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui (avec amendement rédactionnel)
11 quinquies A (nouv.)	1698	Mme BÉLIM (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Création d'une taxe sur les publicités en faveur des boissons alcooliques à La Réunion	Déf.	Déf.	Non (suppression de l'article)
11 quinquies B (nouv.)	854 rect.	M. IACOVELLI	RDPI	Taxation des produits alimentaires destinés aux nourrissons	Sag.	Déf.	Non (suppression de l'article)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				contenant des sucres ajoutés			
11 septies	135 rect.	M. CUYPERS	Les Républicains	Suppression de l'article (tendant à instaurer une contribution spécifique sur les entreprises qui importent, produisent ou commercialisent de l'hexane)	Fav.	Sag.	Oui (suppression conforme)
	621	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC				
	1508 rect. ter	M. LE RUDULIER	Les Républicains				
11 octies (nouv.)	850 rect. bis	M. LÉVRIER (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI	Création d'un plan d'épargne association (PEA) sur le modèle du plan d'épargne entreprise (PEE)	Sag.	Déf.	Non (suppression de l'article)
11 nonies (nouv.)	572 rect. septies	M. HENNO	UC	Augmentation du temps de travail hebdomadaire	Déf.	Déf.	Non (suppression de l'article)
12	622	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression des transferts de recettes entre branches résultant du transfert à l'État par l'art. 40 du PLF du gain de la réforme des allègements généraux	Fav.	Déf.	Pour les deux tiers (la réduction serait de seulement 2 Md€ sur les 3 Md€)
	1057	Mme PONCET MONGE	GEST				
	623	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	624	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de la disposition permettant le transfert à la Cnav de l'excédent éventuel des opérations de la Cniég relatives à la CTA	Fav.	Fav.	Oui
	1186	Mme APOURCEAU-POLY (groupe CRCE - Kanaky)	CRCE-K				
12 bis A (nouv.)	934 rect.	Mme CONCONNE	SER	Inclusion des fonds de dotation dans la liste des entités bénéficiant de l'abattement de taxe sur les salaires	Sag.	Sag.	Oui (suppression, puis rétablissement en seconde délibération de la partie recettes)
12 bis	625	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à transférer une fraction de CSG de la branche autonomie vers les départements)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	1058 rect.	Mme PONCET MONGE	GEST				
12 ter A (nouv.)	1086 rect. bis	M. MANDELLI	Les Républicains	Maintien des bandeaux famille et maladie pour la SNCF, la RATP et les IEG	Avis Gvt	Fav.	Oui (avec amendement rédactionnel)
12 ter	626	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à annuler la participation de l'assurance maladie à la prise en charge des	Fav.	Sag.	Non (rétablissement de l'article)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				cotisations des professionnels de santé en cas de fraude)			
12 quater	627	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à exclure les micro-commerçants du dispositif de précompte des cotisations sociales par les plateformes)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article, dans une version entièrement réécrite)
	1059	Mme PONCET MONGE	GEST				
12 sexies	1821	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Subordination du bénéfice de la protection universelle maladie au versement d'une participation financière pour les assurés non imposables en France et n'y exerçant pas d'activité professionnelle	Fav.	Fav.	Oui (mais suppression de l'article, rétabli en partie dépenses, avec modification, à l'article 18 <i>quinquies</i>)
12 septies	628	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à supprimer la possibilité pour le Gouvernement de minorer la compensation à l'Unédic des allègements généraux de cotisations patronales)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	1088 rect.	Mme NADILLE (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI				
	1509 rect. bis	M. LE RUDULIER	Les Républicains				
12 octies	629	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à supprimer e la possibilité de fixer par décret le montant de la contribution d'équilibre aux régimes spéciaux fermés versée par les régimes de retraite complémentaire et le régime général)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
12 nonies	630	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à augmenter les majorations de redressement pour travail dissimulé)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article, avec décalage de l'entrée en vigueur aux procédures engagées à compter du 1 ^{er} juin 2026)
12 decies	631	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à supprimer la réduction de majoration en cas de paiement rapide des montants redressés	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				pour travail dissimulé)			
12 <i>undecies</i>	632	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (tendant à modifier les maxima de pénalités en cas de non-respect de l'obligation de transmission à l'Urssaf des données des vendeurs et prestataires recourant à des plateformes de vente en ligne)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
14	1873	LE GOUVERNEMENT		Actualisation du tableau d'équilibre (fin 2 ^e partie du PLFSS)	Fav.	Fav.	Oui (avec nouvelle actualisation)
	COORD-3	LE GOUVERNEMENT		Actualisation du tableau d'équilibre (fin 3 ^e partie du PLFSS)	Fav.	Fav.	
15	1870	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Transfert de 15 Md€ de dette de l'Acosse à la Cades	Fav.	Fav.	Oui (avec une précision technique et une modification rédactionnelle)
	1871	LE GOUVERNEMENT		Transfert de 15 Md€ de dette de l'Acosse à la Cades	Fav.	Fav.	
16 <i>bis</i>	633	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Suppression de l'article (obligation pour l'Acosse de se financer prioritairement auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et non sur les marchés)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
17 (<i>suppr.</i>)	1874	LE GOUVERNEMENT		Rétablissement et actualisation du rapport annexé (fin 2 ^e partie du PLFSS)	Fav.	Fav.	Oui (avec nouvelle actualisation)
	S/A 1875	Mme DOINEAU (commission des affaires sociales)	UC	Insertion dans le rapport annexé d'une phrase relative au thermalisme	Fav.	Sag.	
	COORD-4	LE GOUVERNEMENT		Actualisation du rapport annexé (fin 3 ^e partie du PLFSS)	Fav.	Fav.	
18 <i>bis</i> A (<i>nouv.</i>)	1284	Mme Mélanie VOGEL	GEST	Définition des conditions dans lesquelles un assuré retrouve ses droits à l'assurance maladie à son retour sur le territoire français	Fav.	Déf.	Oui (conforme)
18 <i>bis</i>	78	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à subordonner la prise en charge des lentilles de contact à la télétransmission d'un acte de remise)			Oui (suppression conforme)
	635	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains		Fav.	Fav.	
18 <i>ter</i> A (<i>nouv.</i>)	750 rect.	Mme Nathalie GOULET	UC	Restriction des conditions de	Déf.	Déf.	Non (suppression de l'article)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				justification de résidence principale			
18 <i>ter</i>	636	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Allongement du délai de communication du rapport sur l'expérimentation	Fav.	Sag.	Oui (modifications rédactionnelles)
18 <i>quater</i>	80	M. HENNO	UC	Suppression de la demande de rapport sur le forfait patient urgences	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	637	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
19	638	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	639	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Définition de la liste des pathologies éligibles aux parcours préventifs par un décret après avis de la HAS	Fav.	Fav.	Oui
	556 rect. <i>bis</i>	Mme DESEYNE	Les Républicains	Prise en compte des recommandations de la HAS relatives aux modalités de prévention et de prise en charge	Fav.	Déf.	Non
	640	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Définition du rôle du médecin traitant dans le suivi du parcours d'accompagnement préventif	Fav.	Déf.	Non
	641 rect.	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression du régime d'accord préalable pour la prise en charge des parcours d'accompagnement préventif	Fav.	Fav.	Oui
	1351	LE GOUVERNEMENT					
	642	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Renvoi à un arrêté la liste des actes et prestations pris en charge dans le cadre des parcours d'accompagnement préventif	Fav.	Déf.	Oui
20	643	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression de l'obligation de vaccination contre la grippe pour les résidents des Ehpad	Fav.	Déf.	Non
	865 rect. <i>bis</i>	Mme GUILLOTIN	RDSE				
	1822 rect.	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	644 rect.	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	1823	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement de coordination pour l'outre-mer	Fav.	Fav.	Oui
20 <i>bis</i>	83	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Déf.	Oui (suppression conforme)
	645	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1598 rect.	M. POINTEREAU	Les Républicains				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
20 <i>ter</i>	84	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Sag.	Oui (suppression conforme)
	646	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1605 rect.	M. POINTEREAU	Les Républicains				
20 <i>quater</i>	647	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
20 <i>quinquies</i>	86	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
	648	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
20 <i>sexies</i>	956 rect.	Mme EVREN	Les Républicains	Modification de l'objet du rapport d'évaluation des haltes soins addictions	Déf.	Fav.	Oui (modifications rédactionnelles)
20 <i>septies</i>	649	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Inclusion dans le champ de l'expérimentation d'une région régie par l'article 73 de la Constitution	Retr.	Fav.	Oui (adoption conforme)
20 <i>octies</i>	89	M. HENNO	UC	Suppression de la demande de rapport sur Mon soutien psy	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	650	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
20 <i>nonies</i>	91	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	651	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1776 rect.	M. BONNEAU	UC				
20 <i>decies</i>	652	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression de l'article	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
20 <i>undecies</i>	93	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	653	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
20 <i>duodecies</i>	94	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	654	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
21	655 rect.	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Création de rémunérations forfaitaires modulées pour les médecins exerçant dans les zones sous-denses	Fav.	Fav.	Oui
	1824	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	1581 rect. <i>bis</i>	M. JOMIER (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Suppression d'un alinéa précisant la rémunération des docteurs juniors par le centre hospitalier universitaire	Fav.	Déf.	Non
	1860	LE GOUVERNEMENT		Rémunération de la participation à la régulation de la médecine ambulatoire	Fav.	Fav.	Oui

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	1853	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Extension de l'expérimentation relative aux antennes de pharmacie à l'ensemble du territoire national	Fav.	Fav.	Oui
	S/A 1866 rect.	Mme BERTHET	Les Républicains	Extension de l'expérimentation des antennes de pharmacie aux officines des communes déléguées	Fav.	Retr.	Oui
	567 (supprimé en seconde délibération)	M. KHALIFÉ	Les Républicains	Suppression des dispositions régulant le fonctionnement des structures spécialisées en soins non programmés	Déf.	Déf.	Non
	656 rect.	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Création de la possibilité d'ouvrir des antennes de pharmacie	Fav.	Déf.	Oui
	757 rect. bis	Mme BOURGUIGNON	UC	Création de la possibilité d'ouvrir des antennes de pharmacie	Fav.	Déf.	Oui
	658	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Extension de la durée de renégociation des conditions de rémunération des soins non programmés	Fav.	Déf.	Oui
	A-1 (seconde délibération)	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Encadrement de l'activité des structures de soins non programmés	Fav.	Sag.	Non
21 bis A (nouv.)	1806	LE GOUVERNEMENT		Extension à Mayotte de la compétence des infirmiers pour rédiger les certificats de décès	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme)
	1825	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
21 bis B (nouv.)	1312	LE GOUVERNEMENT		Précision des modalités de recouvrement des indus versés aux professionnels de santé libéraux par les centres médico-psychologiques	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme)
21 bis	659	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression du réseau France Santé et des communautés France Santé	Fav.	Déf.	Non (rétablissement des dispositions, avec suppression des dispositions relatives aux communautés France Santé et modifications rédactionnelles)
	797 rect. quater	Mme GUILLOTIN	RDSE				
21 quater	660	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression d'exonérations sociales pour	Fav.	Sag.	Partiellement (décalage de l'abrogation)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	1229 rect. <i>bis</i>	Mme APOURCEAU-POLY (groupe CRCE - Kanaky)	CRCE-K	l'installation des médecins et report d'un an de la suppression des contrats de début d'exercice			
21 <i>sexies</i>	661	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Recueil de l'avis des professionnels de santé concernés et d'instances scientifiques	Fav.	Déf.	Oui (adoption conforme)
21 <i>septies</i> A (<i>nouv.</i>)	1089 rect.	M. THÉOPHILE (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI	Exercice sur adressage des ergothérapeutes	Fav.	Fav.	Partiellement (maintien de la possibilité pour les ergothérapeutes de renouveler des prescriptions médicales)
	1311	LE GOUVERNEMENT					
21 <i>septies</i>	1583 rect. <i>ter</i>	M. JOMIER (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Encadrement de la médecine esthétique	Fav.	Fav.	Oui (amendement rédactionnel)
	1826	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
21 <i>octies</i>	663	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Insertion des dispositions relatives au service du contrôle médical des régimes agricoles dans le code rural et de la pêche maritime	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme)
21 <i>nonies</i>	1827	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Sag.	Oui
	1828	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Restriction du champ de la demande de rapport autour de l'accès direct hors rôle propre	Fav.	Fav.	Oui
21 <i>decies</i>	92	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	401 rect. <i>bis</i>	Mme LASSARADE	Les Républicains				
	482 rect. <i>bis</i>	M. MILON	Les Républicains				
	664	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	830 rect. <i>bis</i>	Mme GUILLOTIN	RDSE				
	1566 rect. <i>bis</i>	Mme SOLLOGOUB	UC				
22	483 rect.	M. MILON	Les Républicains	Maintien de la possibilité d'appliquer l'échelle tarifaire publique dans le cadre de groupements de coopération sanitaire	Fav.	Déf.	Non
22 <i>bis</i> A (<i>nouv.</i>)	402 rect. <i>bis</i>	Mme LASSARADE	Les Républicains	Application provisoire des tarifs hospitaliers de l'année précédente en cas de retard dans la publication des nouveaux tarifs	Fav.	Déf.	Non (supprimé)
	430 rect. <i>ter</i>	M. LEVI	UC				
	486 rect. <i>bis</i>	M. MILON	Les Républicains				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
22 bis	106	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à réformer la tarification de l'activité libérale au sein des établissements publics de santé)	Fav.	Déf.	Non (rétablissement de l'article)
	665	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1082 rect. bis	M. DAUBET	RDSE				
22 ter	107	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à réformer la tarification de l'activité libérale au sein des établissements publics de santé)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
	666	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1083 rect. bis	M. DAUBET	RDSE				
23 (suppr.)	184 rect.	M. IACOVELLI (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI	Décalage d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique hospitalière	Fav.	Sag.	Oui (avec ajout d'une évaluation prévisionnelle des coûts)
	667	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
24	669	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression des nouvelles modalités de fixation des prix des forfaits techniques	Fav.	Déf.	Oui (non adoption de l'article)
	670	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression du pouvoir décision unilatérale de baisse des tarifs lorsqu'une rentabilité excessive est constatée dans un secteur	Fav.	Déf.	
	1522 rect. bis	Mme GUILLOTIN	RDSE				
	900 rect. quater	Mme JOSEPH	Les Républicains	Prise en compte des besoins spécifiques des territoires	Fav.	Retr.	
	1680 rect.	M. LUREL (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Application d'un coefficient territorial spécifique pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution dans l'évaluation du niveau de rentabilité	Fav.	Déf.	
	668	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Report de l'entrée en vigueur de la réforme de la radiothérapie et dialyse dans les établissements de santé et suppression des baisses de tarifs sur 2026	Fav.	Déf.	
24 bis	110	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à permettre la réduction unilatérale des tarifs par le ministre en charge de la santé en cas de	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	193 rect. bis	Mme LASSARADE	Les Républicains				
	241 rect. quinqui es	Mme DEVÉSA	UC				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	475 rect. <i>ter</i>	M. MILON	Les Républicains	rentabilité excessive constatée dans un secteur)			
	671	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1524 rect. <i>bis</i>	Mme GUILLOTIN	RDSE				
25	672	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression de l'article (relatif à la régulation des dépenses des soins dentaires)	Fav.	Déf.	Oui (suppression conforme)
25 bis	112	M. HENNO	UC	Suppression de l'article	Fav.	Sag.	Oui (suppression conforme)
	403 rect. <i>bis</i>	Mme LASSARADE	Les Républicains				
	491 rect. <i>bis</i>	M. MILON	Les Républicains				
	673	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
26 bis	16 rect.	M. PELLELAT	Les Indépendants	Suppression de l'article (tendant à dérembourser les prescriptions des médecins exerçant en secteur 3)	Fav.	Sag.	Non (rétablissement de l'article)
	114	M. HENNO	UC				
	149 rect. <i>bis</i>	Mme GUILLOTIN	RDSE				
	168 rect. <i>ter</i>	Mme DESEYNE	Les Républicains				
	242 rect. <i>quinquies</i>	Mme DEVESA	UC				
	674	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1069 rect. <i>bis</i>	M. SÉNÉ	Les Républicains				
	1299 rect. <i>bis</i>	M. SOL	Les Républicains				
26 ter	115	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature et d'une revalorisation des soins remboursés)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
	675	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
26 quater	116	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature et d'une revalorisation des soins remboursés)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
	676	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
27	677	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Prise en compte des caractéristiques du territoire de santé et de l'établissement dans le cadre du mécanisme d'incitation à l'efficience et la pertinence	Fav.	Déf.	Oui
	1830	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	678	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Précision de certains indicateurs de qualité et sécurité des soins et de la pondération globale	Fav.	Déf.	Non
	S/A 1809	Mme DEMAS	Les Républicains	Inclusion des actions de pharmacie clinique parmi les indicateurs de qualité et de sécurité des soins	Fav.	Déf.	Non
	S/A 1811	M. KHALIFÉ	Les Républicains				
	1406	Mme NADILLE	RDPI	Fixation de la date d'entrée en vigueur des pénalités financières au titre de l'incitation financière à l'efficacité et la pertinence des soins	Fav.	Fav.	Oui
27 bis	118	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à plafonner les dépenses liées à la rémunération de professionnels intérimaires ou contractuels au sein des établissements publics de santé ou médico-sociaux)	Fav.	Fav.	Non (rétablissement de l'article)
	679	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1511 rect. bis	M. LE RUDULIER	Les Républicains				
27 ter	119	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à plafonner les dépenses liées à la rémunération de professionnels intérimaires ou contractuels au sein des établissements publics de santé ou médico-sociaux)	Fav.	Fav.	Oui (suppression conforme)
	680	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	818 rect.	Mme LERMYTTE	Les Indépendants				
	1513 rect. ter	M. LE RUDULIER	Les Républicains				
28	1831	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Coordination	Fav.	Fav.	Oui
	681	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Application du principe de faveurabilité des prestations AT-MP concernant la durée maximale de versement des indemnités journalières	Fav.	Fav.	Oui
	413 rect. bis	M. LAOUEDJ	RDSE	Suppression de la limitation de la durée des primo-prescriptions et des renouvellements d'arrêts de travail	Fav.	Déf.	Non (réintroduction d'une limitation légale de la durée des arrêts de travail, fixé au plus à un mois pour une primo-prescription et deux mois pour un renouvellement)
	682	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	683	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Prise en compte de la possibilité pour les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes de prescrire des arrêts de travail dans la limite de leur compétence professionnelle	Fav.	Sag.	Oui
	1859	LE GOUVERNEMENT		Possibilité pour le prescripteur de longs arrêts de travail de solliciter l'avis du service du contrôle médical	Fav.	Fav.	Oui
28 bis A (nouv.)	1257 rect. ter	M. CHASSEING	Les Indépendants	Limitation de la possibilité de renouveler des arrêts de travail en téléconsultation	Fav.	Déf.	Non (suppression)
28 ter	684	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Fixation de la même définition de l'incapacité pour les arrêts de travail maladie et AT-MP	Fav.	Fav.	Non
30	1350	LE GOUVERNEMENT		Élargissement de la mesure aux systèmes d'aide à la dispensation pharmaceutique	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme)
	1832	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Prise en compte d'un référentiel de pertinence établi par la HAS pour allouer un financement	Fav.	Fav.	
	686	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	
	687	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	
	1833	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	
	688	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Encadrement par décret de la durée maximale du financement alloué	Fav.	Fav.	
	689	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains		Fav.	Fav.	
31	404 rect. ter	Mme LASSARADE	Les Républicains	Suppression de l'article (tendant à sanctionner les manquements à l'obligation de remplissage et de consultation du dossier médical partagé)	Fav.	Déf.	Non (rétablissement de l'article)
	494 rect. bis	M. MILON	Les Républicains				
	690	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
32	1834 rect.	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	408 rect.	Mme LASSARADE	Les Républicains	Élargissement du champ des médicaments inclus dans le périmètre de l'expérimentation	Fav.	Fav.	Oui
	970 rect.	Mme JACQUEMET	UC				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
33	692	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	693	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Réduction du délai d'inscription automatique des médicaments biosimilaires sur la liste des biosimilaires substituables	Fav.	Déf.	Non
	1639	Mme SOUYRIS	GEST	Obligation préalable d'information du patient avant substitution d'un médicament biologique	Fav.	Déf.	Non
	498 rect.	M. MILON	Les Républicains	Délivrance du même médicament biologique similaire que celui précédemment dispensé lors du renouvellement d'une prescription	Fav.	Déf.	Non
34	1815	LE GOUVERNEMENT		Prolongation de l'expérimentation d'accès direct et possibilité de baisser le prix des produits de santé au regard de pays non-européens présentant des caractéristiques de marché comparables	Fav.	Fav.	Oui
	S/A 1854	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression de l'ouverture de la liste des pays retenus pour la tarification des produits de santé à des pays extra-européens	Fav.	Déf.	Non
34 bis (nouv.)	170 rect. ter	Mme DESEYNE	Les Républicains	Prise en compte de l'implantation des sites de production pour la fixation des tarifs de responsabilité des dispositifs médicaux	Fav.	Déf.	Oui (adoption conforme)
	305 rect. ter	M. MILON	Les Républicains				
	1535 rect. quater	Mme DEMAS	Les Républicains				
35	162 rect. ter	M. MASSET	RDSE	Suppression de l'article	Fav.	Déf.	Oui (suppression coinforme)
	199 rect.	Mme ROMAGNY	UC				
	308 rect. ter	M. MILON	Les Républicains				
	405 rect. bis	Mme LASSARADE	Les Républicains				
	701	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1265 rect. bis	M. CHASSEING	Les Indépendants				
	1294 rect. bis	M. SOL	Les Républicains				
	1441	M. KHALIFÉ	Les Républicains				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	1727	Mme POUMIROL (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER				
35 bis (nouv.)	317 rect. bis	M. MILON	Les Républicains	Adaptation de la période prise en compte pour le calcul des stocks de sécurité de médicaments à constituer	Fav.	Déf.	Non (suppression de l'article)
36	702	Mme DESEYNE (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
36 bis (nouv.)	1856	LE GOUVERNEMENT		Renforcement des sanctions applicables en cas de fausse déclaration de la part d'un ESMS	Fav.	Fav.	Oui
	S/A 1876	Mme DESEYNE	Les Républicains	Décalage de l'entrée en vigueur de 2027 à 2028	Fav.	Fav.	Oui
36 ter (nouv.)	1739 rect.	Mme LUBIN (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER	Assouplissement de la procédure d'autorisation des ESMS à caractère expérimental	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme)
37	703	Mme DESEYNE (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Amendement rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	350 rect. bis	M. REYNAUD	Les Républicains	Répartition de l'aide de la CNSA en fonction de la masse salariale	Fav.	Déf.	Oui (avec ajustement de la rédaction)
	423 rect. quater	M. ROUX	RDSE				
	704	Mme DESEYNE (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	378 rect. bis	Mme JACQUEMET	UC				
	445 rect. quinquies	Mme ANTOINE	UC				
37 bis (nouv.)	21 rect.	Mme MALET	Les Républicains	Modalités de calcul du coefficient géographique appliqué aux outre-mer dans le cadre des concours de la CNSA aux départements	Fav.	Fav.	Oui
38	148 rect. quater	Mme GUIDEZ	UC	Suppression de l'article	Fav.	Déf.	Oui (suppression conforme)
	417 rect. bis	M. LAOUEDJ	RDSE				
	705	Mme DESEYNE (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	946	Mme PONCET MONGE	GEST				
	1217	Mme BRULIN (groupe CRCE - Kanaky)	CRCE-K				

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
	1747	Mme FÉRET (groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)	SER				
39	706	Mme RICHER (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Soumission à avis des partenaires sociaux du décret en Conseil d'État déterminant les modalités générales d'établissement du diagnostic des maladies professionnelles inscrites sur un tableau	Fav.	Sag.	Oui
	707	Mme RICHER (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Prise en compte des données acquises de la science dans les modalités d'établissement du diagnostic des pathologies figurant sur les tableaux de maladies professionnelles	Fav.	Fav.	Oui
	708	Mme RICHER (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Restriction aux seuls dossiers de l'alinéa 6 relatifs à la non-vérification du délai en prise en charge prévu sur le tableau de l'instruction par un binôme de médecins conseils	Fav.	Fav.	Oui
39 bis (nouv.)	540 rect. bis	Mme PANTEL	RDSE	Inclusion des agents chimiques dangereux dans les facteurs de pénibilité pris en compte par le fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle	Fav.	Déf.	Non (suppression de l'article)
39 ter (nouv.)	1360 rect.	Mme NADILLE (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)	RDPI	Report de l'entrée en vigueur de la réforme des prestations d'incapacité permanente de la branche	Fav.	Fav.	Oui
	S/A 1836	Mme RICHER (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Limitation du report de l'entrée en vigueur de la réforme des prestations d'incapacité permanente de la branche au 1 ^{er} novembre 2026	Fav.	Sag.	Oui
40	1837 rect.	Mme RICHER (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Versement d'un capital aux ayants droit en cas de décès d'un non-salarié agricole inactif et titulaire d'une pension d'invalidité	Fav.	Fav.	Oui
	1858	LE GOUVERNEMENT					

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				ou d'une rente avec taux d'incapacité élevé			
41	709	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme)
	710	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel.	Fav.	Fav.	
42	711	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	712	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Extension du congé supplémentaire de naissance aux agents stagiaires de l'État	Fav.	Fav.	Oui
	1381	LE GOUVERNEMENT		Extension du congé supplémentaire de naissance aux agents stagiaires de l'État	Fav.	Fav.	Oui
	1838	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	1538 rect. <i>ter</i>	Mme DEMAS	Les Républicains	Suppression de l'introduction de la possibilité de fractionnement du congé supplémentaire de naissance	Fav.	Déf.	Non
	1839	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
	1840	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Rédactionnel	Fav.	Fav.	Oui
42 bis (nouv.)	411 rect.	Mme LASSARADE	Les Républicains	Prise en charge l'assurance-maternité des dépenses afférentes à un nouveau-né en maternité	Retr.	Retr.	Non (suppression de l'article)
	779 rect.	Mme LE HOUÉROU	SER				
42 <i>ter</i> (nouv.)	1843	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Inscription dans le droit de l'âge pour majoration des allocations familiales	Fav.	Déf.	Non (suppression de l'article)
42 quater (nouv.)	1379	LE GOUVERNEMENT		Ajustement des règles de prise en compte des indemnités de fin de contrat pour le calcul du complément de libre choix du mode de garde	Fav.	Fav.	Oui (adoption conforme de l'article)
	1842	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC	Ajustement des règles de prise en compte des indemnités de fin de contrat soumises à cotisations et des indemnités	Fav.	Fav.	

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				compensatrices de congés payés dans l'appréciation du plafond horaire du complément du libre choix du mode de garde			
42 <i>quinquies</i> (nouv.)	1380	LE GOUVERNEMENT		Disposition visant à conditionner le versement du complément du mode de garde à l'adhésion au service Pajemploi+	Fav.	Fav.	Oui (amendement rédactionnel)
	1841	M. HENNO (commission des affaires sociales)	UC				
43	1612	LE GOUVERNEMENT		Ajout de dérogations au cumul emploi-retraite pour les non-salariés agricoles	Fav.	Fav.	Oui (avec notamment suppression d'une niche sociale préexistante permettant aux exploitants agricoles de déroger au cadre du cumul emploi-retraite en devenant mandataire social en qualité de salarié assimilé de SA ou SAS)
43 bis (nouv.)	1613	LE GOUVERNEMENT		Ajustement du dispositif de l'article 87 de la LFSS pour 2025 qui prévoit la réforme du mode de calcul des pensions de retraite des non-salariés agricoles.	Fav.	Fav.	Oui (amendements rédactionnels)
44 (suppr.)	1258 rect. bis	M. CHASSEING	Les Indépendants	Rétablissant de l'article (tendant à geler les prestations en 2026), dans une rédaction excluant l'AAH et les pensions de retraite supérieures à 1400 euros	Fav.	Sag.	Non (suppression de l'article)
	126 rect. sexies	M. HENNO	UC				
	715 rect.	Mme GRUNY (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
45 bis	128 rect. octies	M. HENNO	UC	Suppression de l'article (tendant à décaler d'une génération la réforme des retraites de 2023)	Fav.	Déf.	Non (rétablissement de l'article)
	155 rect. ter	M. CAPUS	Les Indépendants				
	716	Mme GRUNY (commission des affaires sociales)	Les Républicains				
	1512 rect. ter	M. LE RUDULIER	Les Républicains				
47	717	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Gel des dotations aux opérateurs financés par le 6 ^e sous-objectif de l'Ondam	Fav.	Déf.	Non (rétablissement d'une rédaction proche de celle du texte initial)
48	1877	LE GOUVERNEMENT		Augmentation de l'objectif de dépenses	Fav.	Fav.	Partiellement (nouvelle augmentation)

Article	Amdt	Auteur	Groupe	Objet résumé	Avis com.	Avis Gvt	Amdt conservé par l'AN
				de la branche maladie			
49	718	Mme IMBERT (commission des affaires sociales)	Les Républicains	Suppression de l'article (Ondam 2026)	Fav.	Déf.	Non (rétablissement de l'article)
	1788	Mme SOUYRIS	GEST				
52	1878	LE GOUVERNEMENT		Actualisation de l'objectif de dépenses de la branche vieillesse	Fav.	Fav.	Oui (avec nouvelle actualisation)
53	1879	LE GOUVERNEMENT		Actualisation de l'objectif de dépenses de la branche famille	Fav.	Fav.	Oui (avec nouvelle actualisation)

Avis Gvt : demande d'avis du Gouvernement ; Fav. : favorable ; Déf. : défavorable ; Retr. : demande de retrait ; Sag. : sagesse.

CRCE-K : Communiste, Républicain, Citoyen, Ecologiste – Kanaky ; GEST : groupe Écologiste – Solidarité et Territoires ; LIRT : Les Indépendants – République et Territoires ; RDPI : Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ; RDSE : Rassemblement démocratique et social européen ; SER : Socialiste, Écologiste et Républicain ; UC : Union centriste.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 décembre 2025, sous la présidence de M. Alain Milon, vice-président, la commission procède à l'examen, en nouvelle lecture, du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

M. Alain Milon, président. – L'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, qui a été transmis au Sénat hier soir.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – (*La rapporteure générale projette un diaporama en complément de son propos.*) Je pourrais résumer les choses ainsi : le PLFSS a été voté, le Gouvernement est rassuré, les Français sont peut-être soulagés, mais le déficit de la sécurité sociale n'est pas renfloué.

La nouvelle lecture à l'Assemblée nationale s'est déroulée dans des conditions particulières. Nous avons assisté à de nombreuses interruptions de séance, au gré desquelles se faisaient les compromis. Je dis « compromis », mais il s'agissait plutôt de « trocs ».

Comme d'habitude, vous trouverez le sort réservé aux différents amendements adoptés par le Sénat dans un tableau annexé à mon rapport. Vous trouverez également en annexe un tableau indiquant le chiffrage des principales mesures adoptées par le Parlement au fil des différents états du texte.

Un peu plus de 1 800 amendements ont été déposés au Sénat, dont près de 1 400 ont été jugés recevables. Ce nombre représente une augmentation d'environ un tiers par rapport à l'année dernière.

Selon l'article d'équilibre du PLFSS – l'article 14 –, le déficit du texte adopté par le Sénat en première lecture était de 17,6 milliards d'euros. Toutefois, si l'on veut comparer ce texte avec celui adopté hier par l'Assemblée nationale, il faut retenir le montant de 14,6 milliards d'euros. En effet, le Sénat a adopté à l'article 12 du PLFSS un amendement par lequel il exprimait le souhait que le Gouvernement renonce à son projet, mis en œuvre par l'article 40 du projet de loi de finances (PLF), de réduire de 3 milliards d'euros la compensation des allègements généraux à la sécurité sociale. L'article 14 du PLFSS adopté par le Sénat ne prenait pas en considération cette demande, la ministre de l'action et des comptes publics ayant indiqué qu'on ne pouvait pas préjuger de ce qui serait voté dans le PLF. Toutefois, lors de la discussion à l'Assemblée nationale, la ministre a déclaré que le Gouvernement souhaitait désormais faire passer le montant de cette réduction de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros. Or, les 2 milliards d'euros de recettes supplémentaires qui en découlent sont bien pris en compte par l'article d'équilibre du texte adopté hier par l'Assemblée nationale.

Nous aurions même pu retenir, pour le texte adopté par le Sénat en première lecture, un déficit de 12,6 milliards d'euros, pour tenir également compte de la mesure proposée par Olivier Henno sur l'augmentation du temps de travail, dont le rendement a initialement été évalué par la direction de la sécurité sociale à 2 milliards d'euros. Cependant, le Gouvernement a finalement estimé que le rendement serait nul en 2026, la mesure ne pouvant s'appliquer aux contrats en cours.

Je suggère donc de nous en tenir au chiffre de 14,6 milliards d'euros, qui est incontestable et permet de retenir le même périmètre que celui du texte adopté hier par l'Assemblée nationale.

J'en viens aux soldes de la sécurité sociale résultant des différents états du texte. Après nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le déficit est de 19,4 milliards d'euros. Ce montant est supérieur de 4,8 milliards d'euros au déficit découlant du texte du Sénat (comme je vous l'ai indiqué de 14,6 milliards d'euros), mais seulement de 1,9 milliard d'euros au déficit figurant dans le texte initial.

J'en viens aux principales mesures adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture. Les mesures dégradant le solde, qui figurent en rouge sur mon graphique, étaient plus nombreuses que les mesures d'amélioration, qui figurent en vert.

Parmi les mesures dégradant le solde, on trouvait notamment le versement de 4,1 milliards d'euros supplémentaires par la sécurité sociale à l'Unédic, au titre de la compensation des allègements généraux. De plus, les députés n'avaient pas voulu du gel des prestations ni de la contribution sur les complémentaires santé. Le Gouvernement avait également ajouté 1 milliard d'euros à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

Parmi les mesures qui améliorent le solde, figuraient la compensation des niches liées aux heures supplémentaires et l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du capital, pour un montant de 2,8 milliards d'euros. La réduction de ce montant a fait l'objet d'un compromis ces derniers jours.

Venons-en à ce qui s'est passé au Sénat. Évidemment, les mesures d'amélioration étaient bien plus nombreuses. Nous avons repris un certain nombre d'éléments des propositions faites en juillet par la majorité sénatoriale à François Bayrou, qui figuraient dans le texte initial. De plus, nous avons supprimé l'augmentation de la CSG sur les revenus du capital proposée par l'Assemblée nationale. Je ne reviendrai pas ici sur l'ensemble des mesures.

J'en viens enfin à la nouvelle lecture de l'Assemblée nationale. La seule mesure qui améliore le solde global des administrations publiques est l'augmentation de la CSG sur les revenus du capital, ramenée à 1,5 milliard d'euros.

Comme je vous l'ai indiqué, le Gouvernement a annoncé à l'Assemblée nationale ramener de 3 milliards d'euros à 1 milliard d'euros la réduction de la compensation des allègements généraux. Comme le déficit de 14,6 milliards d'euros à la sortie du Sénat prend déjà en compte une suppression totale de cette réduction, le texte adopté par l'Assemblée nationale dégrade le solde d'1 milliard d'euros par rapport au texte adopté par le Sénat.

La mesure induisant le coût le plus important est l'augmentation de l'Ondam, dont la croissance est portée à 3 %, ce qui majore les dépenses de près de 3 milliards d'euros par rapport au texte voté par le Sénat. Ce taux de 3 % correspond au taux de croissance habituel de l'Ondam et à peu près à celui du PIB en valeur. Il permet juste de ne pas contribuer à l'augmentation du déficit.

Comme par ailleurs le gel des prestations a été abandonné par l'Assemblée nationale, l'effort de réduction du déficit ne repose plus du tout sur les dépenses.

J'en viens aux modifications des transferts par rapport au texte initial. Ces données sont essentielles pour comprendre les déclarations du Gouvernement, en particulier de la ministre de l'action et des comptes publics, sur le solde correspondant aux différents états du texte. En effet, pour les textes postérieurs au texte initial, la ministre indique fréquemment non le solde figurant à l'article d'équilibre, mais le solde corrigé par les nouveaux transferts de l'État à la sécurité sociale décidés au fil des débats.

Cette approche se justifie si l'on considère que ce qui importe, *in fine*, ce n'est pas le déficit de la sécurité sociale, mais bien celui de l'ensemble des administrations publiques. En forçant le trait, si l'on transférait 20 milliards d'euros de recettes à la sécurité sociale, il n'y aurait plus de déficit de la sécurité sociale, mais on n'aurait pas amélioré la situation globale des administrations publiques.

Le transfert de 4,1 milliards d'euros à l'Unédic, le transfert de CSG aux départements, la compensation du volet salarial du dispositif en faveur des heures supplémentaires et la compensation des allègements généraux, qui sont en faveur ou en défaveur de la sécurité sociale, n'ont pas d'effet sur le solde global de l'ensemble des administrations publiques.

En considérant le solde à transferts constants par rapport au texte initial, l'objectif du Gouvernement, qui était de maintenir le déficit sous la barre des 20 milliards d'euros, n'a jamais été atteint dans les versions postérieures au texte initial, même dans la version du Sénat. Dans le cas du texte adopté par l'Assemblée nationale, le déficit, de 19,4 milliards d'euros selon l'article d'équilibre, est en réalité de 24 milliards d'euros si l'on prend en compte l'augmentation des transferts à la sécurité sociale par rapport au texte initial.

J'en viens à la répartition de l'amélioration du solde entre recettes, dépenses et transferts. Le texte initial était très proche des propositions faites en juillet par la majorité sénatoriale au Premier ministre, avec un effort reposant très majoritairement sur les dépenses. Cependant, il prévoyait un effort un peu plus important sur les recettes, qui ne bénéficiait pas toutefois à la sécurité sociale, en raison de la réduction de 3 milliards d'euros de la compensation des allègements généraux.

Dans le cadre de l'examen du PLFSS par l'Assemblée en première lecture, l'effort sur les dépenses a été divisé par deux. De plus, le déficit a été fortement aggravé par un transfert de 4,1 milliards d'euros de la sécurité sociale vers l'Unédic.

Le Sénat a partiellement rétabli l'effort sur les dépenses prévu par le texte initial, tout en demandant, par un amendement à l'article 12, l'abandon de la réduction de 3 milliards de la compensation des allègements généraux.

Enfin, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a fortement réduit l'effort sur les dépenses et augmenté celui sur les recettes. Désormais, les trois quarts de l'effort global reposent sur les recettes. Si l'on considère que le quart restant, qui concerne exclusivement la branche maladie, correspond schématiquement à l'effort fourni chaque année pour ne pas aggraver le déficit de la branche, on peut même dire que la totalité de l'effort repose sur les recettes.

Avant de présenter les divergences insurmontables qui ont opposé les deux assemblées, il me semble nécessaire d'insister sur ce qui les a rapprochées.

D'abord, les deux tiers des amendements du Sénat ont été repris, ce qui est un bon score par rapport aux années précédentes.

Ensuite, l'Assemblée nationale a maintenu une importante disposition adoptée par le Sénat, qui prévoit le transfert de 15 milliards d'euros de dette de l'Acoss (l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, également connue sous le nom d'Urssaf Caisse nationale) vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Nous pouvons aussi évoquer la confirmation du rétablissement opéré par le Sénat de l'article liminaire ainsi que des articles 1^{er}, 2 et 17, qui sont obligatoires et avaient été supprimés par l'Assemblée nationale en première lecture.

Les députés ont également confirmé la suppression d'une disposition introduite par l'Assemblée nationale, qui prévoyait que l'Acoss devait se financer « prioritairement » auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et seulement « subsidiairement » sur les marchés. Comme, du fait notamment des règles prudentielles, la CDC n'aurait pu financer qu'une faible part des besoins de l'Acoss, celle-ci se serait trouvée sans solution de secours en cas de difficulté sur les marchés. Or, comme vous le savez, en 2020 c'est

justement la CDC qui, avec un *pool* de banques, a permis à l'Acoss de faire face à l'impossibilité de trouver sur les marchés la totalité des 90 milliards d'euros dont elle avait besoin.

Enfin, l'Assemblée nationale a confirmé la suppression du transfert de 4,1 milliards d'euros vers l'Unédic et celui de 700 millions d'euros de CSG vers les départements.

J'en viens aux divergences insurmontables, au premier rang desquelles figure le décalage de la réforme des retraites.

Ensuite, les députés ont voté la suppression du gel des prestations. Je rappelle que le Sénat avait voté une disposition visant à préciser que le gel ne concernait pas les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de pensions inférieures à 1 400 euros.

De plus, l'Assemblée nationale a augmenté la CSG sur les revenus du capital à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

Par ailleurs, certaines dispositions sont techniquement problématiques. On peut en particulier mentionner le malus sur les cotisations sociales pour les entreprises insuffisamment engagées sur l'emploi des seniors ; la réduction des allègements généraux pour les branches dont les minima sont inférieurs au Smic ; et la mise en œuvre du congé supplémentaire de naissance au 1^{er} janvier, qui est souhaitable, mais techniquement impossible.

Nous sommes arrivés au terme de la « navette utile ». Je vous propose donc une motion tendant à opposer la question préalable au PLFSS pour 2026.

Mme Annie Le Houérou. – Je ne sais pas si les divergences sont insurmontables, mais elles sont profondes. Dans votre présentation, madame la rapporteure générale, vous représentez en vert ce qui a trait aux dépenses et en rouge ce qui est lié aux recettes. Le plus souvent, le vert est considéré comme positif et le rouge comme négatif ; nous aurions pu inverser ce code couleur.

La majorité sénatoriale a accentué la mise à contribution du plus grand nombre, mais surtout des plus vulnérables et des malades, notamment avec le gel des prestations. Vous n'avez pas voulu nous suivre sur la question des recettes. En effet, nous aurions pu nous retrouver sur un équilibre final, mais en modifiant la répartition des efforts afin de solliciter ceux qui ont le plus de moyens et de préserver l'esprit de la sécurité sociale de 1945 : chacun contribue en fonction de ses moyens et bénéficie en fonction de ses besoins. Les propositions votées au Sénat vont à l'encontre de ce principe de base.

À l'Assemblée nationale, une discussion a eu lieu sur les différents paramètres du texte. Le Gouvernement a cédé, de part et d'autre, pour que ce budget soit voté. L'adoption du PLFSS nous apparaît comme une bonne chose. Vous soulignez que le déficit a été accentué et qu'il atteint désormais près de 20 milliards d'euros. Cependant, ne pas voter le PLFSS aurait eu un impact

beaucoup plus important et des conséquences insupportables pour les Français, comme l'application de vos propositions.

Certes, l'Ondam augmente de 3 %, mais la proposition initiale d'une augmentation de 1,6 % aurait été impossible à tenir. Cette augmentation est donc une bonne chose.

En revanche, en matière de financement, nous ne sommes pas allés suffisamment loin sur les allègements généraux et sur le rendement de la CSG sur les revenus du capital, que nous avons proposé d'établir à 2,8 milliards d'euros. D'autres solutions étaient envisageables. Le texte voté est un texte de compromis. Cependant, dans le contexte actuel et dans l'intérêt des Français, le groupe Socialistes et apparentés a voté favorablement à l'Assemblée nationale.

Nous ne sommes pas opposés à l'idée de faire des économies sur les dépenses. Cependant, nous ne sommes pas allés assez loin sur l'efficacité des médicaments ou sur la maîtrise des rentes de situation. Nous aurions pu parvenir à un chiffre proche de celui qu'a proposé le Sénat, en utilisant d'autres ressources que celles que vous avez proposées.

Dans votre présentation, vous mentionnez le rétablissement du « décalage » de la réforme des retraites ; il ne s'agit pas d'un décalage, mais d'une suspension.

Vous proposez une motion de rejet, mais nous pensons que nous aurions pu travailler davantage pour parvenir à l'équilibre que nous souhaitons tous. Nous avons encore des propositions à faire, dans l'espoir d'un vote responsable de la majorité. Cependant, je ne me fais pas d'illusions, compte tenu du caractère très tranché de nos débats.

M. Alain Milon, président. – Je vous rassure : nous serons responsables jusqu'au bout.

Mme Laurence Rossignol. – Les amendements du Sénat qui ont été retenus par l'Assemblée nationale ne sont pas ceux qui comptent pour le budget de la sécurité sociale. Je regrette qu'à l'issue de la discussion, le Sénat ait choisi l'option « karcher », mot que je me permets de reprendre aux auteurs de cette stratégie législative.

Cette stratégie a tenu le Sénat à l'écart d'une discussion en commission mixte paritaire (CMP) et de l'élaboration d'un compromis.

Par ailleurs, je ne sais pas s'il est politiquement utile et efficace de qualifier de « trocs » les discussions qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, à moins de considérer que la meilleure des solutions était de ne pas adopter de PLFSS. Je ne dis pas qu'une pluie de sauterelles se serait abattue sur la France si le texte n'avait pas été voté, mais cela aurait créé des conditions politiques défavorables pour ce que nous devons faire d'ici à 2027. Apprendre à faire des compromis est un défi qui nous est posé à tous.

Mme Nadia Sollogoub. – Je voudrais mentionner les maisons France Santé. En effet, la mise en place du dispositif coûte 250 millions d’euros et la méthode adoptée pose question. En effet, lundi matin dans la Nièvre, une maison France Santé a été labellisée alors que le PLFSS n’était pas adopté et que le dispositif avait été rejeté au Sénat !

Le PLFSS doit apporter des réponses aux difficultés liées à l’accès aux soins dans les territoires. Le dispositif mis en avant crée déjà de nouveaux irritants chez les soignants, certains n’étant pas satisfaits du cahier des charges. Les sujets de discorde sont déjà assez nombreux et il n’était pas nécessaire d’irriter davantage les professionnels de santé. L’urgence absolue est d’aider à la mise en place du dispositif « docteurs juniors », qui représente un grand espoir pour améliorer l’accès aux soins dans les territoires. Quelle a été la position de nos collègues députés sur ce point ? Comment se fait-il que des maisons France Santé soient labellisées alors que personne n’a voté ce dispositif ?

M. Daniel Chasseing. – Nous sommes confrontés à un vieillissement très rapide de la population et à une dépendance qui augmente. Le nombre d’affections de longue durée (ALD) est passé de 9 millions en 2012 à 14 millions en 2025, et s’élèvera à 18 millions en 2035. Les trois quarts des dépenses de l’assurance maladie sont liés aux ALD. Cette évolution se manifeste dans l’augmentation de l’Ondam, passé de 200 milliards d’euros en 2020 à 271 milliards d’euros en 2026. De plus, la natalité diminue. Ainsi, le coût des retraites, qui représentait 230 milliards d’euros en 2019, s’élèvera à plus 300 milliards d’euros en 2026.

Nous avons besoin de recettes supplémentaires. L’augmentation de l’Ondam est nécessaire, mais il faut la financer. Or les financements sont peu nombreux : 1,5 milliard d’euros d’augmentation de la CSG sur les revenus du capital et 1 milliard d’euros de taxe sur les complémentaires santé. Les franchises auraient pu être reconsidérées. À cet égard, je rappelle qu’il n’y a pas de franchises pour les jeunes ou les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

J’avais proposé d’augmenter de deux heures le temps de travail hebdomadaire, mais j’avais retiré mon amendement, car la commission avait émis un avis défavorable. Cependant, c’est bien dans ce sens qu’il faut aller. En 2024, nous avons travaillé en France 666 heures par habitant, alors que ce chiffre s’élevait à 770 pour l’Union européenne. Le social-libéralisme est l’esprit de la sécurité sociale de 1945 : pour augmenter les recettes, il faut plus de cotisants et donc aider les entreprises à être compétitives au niveau européen, en maintenant les exonérations.

Des efforts doivent aussi être menés en matière d’arrêts de travail, notamment pour les affections non exonérantes. Cependant, il nous faut rester proches des personnes touchées par ces ALD afin qu’elles puissent reprendre le travail.

Peut-être faut-il songer aussi à augmenter un peu la TVA, tout en la maintenant à son niveau actuel pour les produits de première nécessité. À cet égard, je rappelle qu'en Espagne et en Italie, la TVA s'élève à 22 %, et qu'elle s'élève à 25 % au Danemark. De plus, un point de TVA correspond à un rendement d'environ 12 milliards d'euros.

Enfin, il faut maintenir la retraite à 64 ans. La durée de cotisation de 43 ans, fixée par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, ne donne pas encore son plein rendement. Avec la retraite à 64 ans, nous atteindrons un équilibre autour de 2035.

Nous nous abstiendrons sur la motion présentée par la rapporteure générale.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je ne reviendrai pas sur les raisons pour lesquelles le groupe Écologiste et Social s'est abstenu à l'Assemblée nationale.

Dans la proposition initiale du Sénat, les mesures liées aux recettes représentaient 2 milliards d'euros et celles liées à une baisse des dépenses à 9 milliards d'euros. Pourtant, nous le pointions déjà dans notre rapport d'information de 2025 intitulé *Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat*, qui a provoqué de l'enthousiasme, mais n'a pas été utilisé : il n'y aura pas de retour à l'équilibre sans mener une action équilibrée en termes de recettes et de dépenses.

De notre côté, nous pensons que les dépenses peuvent baisser, et nous sommes favorables à réduire massivement les dépenses inefficaces ; nous aurions ainsi de quoi faire 9 milliards d'euros d'économies sans paupériser les plus vulnérables. Nos propositions en la matière ne sont pas prises en compte.

En ce qui concerne les recettes, nous avons perdu cette bataille, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Le PLFSS restera difficile à tenir et nous sort d'une trajectoire de retour à l'équilibre.

Par ailleurs, il ne faut pas prendre les parlementaires pour des imbéciles. On établit une ligne rouge à 20 milliards d'euros de déficit, mais ce dernier s'élève à 24,5 milliards d'euros. Certes, je ne suis pas mécontente des 4,5 milliards d'euros de recettes. Sur les 5,5 milliards d'euros de sous-compensation que nous demandions, 2 milliards d'euros sont compensés ; c'est un petit effort. Et puis, sur les 18 milliards d'euros de niches, il s'agira peut-être de compenser le dispositif en faveur des heures supplémentaires, pour un montant de 2,6 milliards d'euros. Cependant, comme la bataille des recettes est aussi perdue pour le PLF, ce sont les services publics qui vont trinquer.

Initialement, la progression de l'Ondam était estimée à 3,4 % pour 2026 et a fini par atterrir à 1,6 %. Il fallait l'augmenter ; c'était mécanique. Cependant, l'augmentation votée n'est toujours pas suffisante. Selon la Cour des comptes, de 2019 à 2025, l'Ondam (hors covid) a progressé de 4,8 % par an.

Nous avons quatre ans pour revenir à équilibre ; il s'agit d'une promesse faite à l'Union européenne. Un comité d'alerte risque de se réunir l'année prochaine. Dans ce cas, le Parlement n'aura rien à dire et seul le Gouvernement décidera.

Nous nous sommes abstenus à l'Assemblée nationale parce que le Gouvernement a fait en sorte que le temps presse et parce qu'une loi spéciale n'était pas souhaitable. Cependant, nous n'allons pas dans la bonne direction.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Tant que nous n'accepterons pas une fiscalité plus juste, largement souhaitée, nous ne pourrons pas nous en sortir. Ne pas trouver des recettes nouvelles nous conduira inévitablement dans le mur.

Le PLFSS a été voté hier. Il manque 4 milliards d'euros, le prix des mutuelles va augmenter, ce qui va grever le pouvoir d'achat des Français, et les allocations familiales n'augmenteront pas. Ce budget n'est pas bon. Vous partagez ce constat puisque vous déposez une motion, mais pas pour les mêmes raisons. Vous avez défendu une politique très différente de la nôtre, ce qui n'est pas un drame. Ce ne sera pas cette année, mais nous serons obligés de trouver de nouvelles recettes, sans quoi nous plomberons la sécurité sociale.

M. Olivier Henno. – Le débat sur le PLFSS a été de qualité, mais la ministre a parfois dramatisé les enjeux, ce qui pouvait être désagréable.

Effectivement, mes chers collègues, nos divergences sont fortes. Cependant, l'option Sénat était l'option responsabilité. Nous pensons que la maîtrise des dépenses reste le préalable. Il ne s'agit pas d'un dogme, mais nos prélèvements obligatoires sont déjà très élevés. S'ils étaient plus faibles, nous pourrions considérer les recettes. Nous ne pouvons pas continuer d'augmenter des prélèvements obligatoires qui étouffent déjà le pays.

Je comprends la satisfaction de Mmes Le Houérou et Rossignol, puisque le compromis trouvé est fortement teinté par les propositions du parti socialiste.

La bataille qui a été perdue, madame Poncet Monge, c'est celle de la dette. Le déficit de la sécurité sociale s'élèvera à environ 24 milliards d'euros, ce qui est irresponsable. Sachant que la France compte 30 millions de foyers, le déficit sera de 800 euros par foyer, ce qui n'est pas tenable. Le compromis se fait sur le dos des jeunes générations ; dépensons, les jeunes paieront. Ce compromis ne nous convient pas, car nous privilégions la responsabilité.

La motion tendant à opposer la question préalable est la meilleure solution. Si nous en adoptons une autre, nous donnerions le sentiment non pas d'entrer dans le débat, mais d'être dans l'obstruction, ce qui ne serait pas responsable non plus. Nous sommes donc favorables à la motion présentée par la rapporteure générale.

Mme Frédérique Puissat. – Nous avons aussi perdu la bataille du fonctionnement des institutions. Il y a des majorités et des oppositions, ce qui est sain et que nous respectons. Cependant, selon notre Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Ce n'est pas le cas pour ce PLFSS et ce ne sera pas le cas non plus pour le PLF. Nous faisons face à une addition de compromis, ce qui ne fait pas un bon texte et témoigne d'une absence de cap, qui ne rassure pas les Français.

Par ailleurs, nous ne sommes pas au bout de nos surprises avec ce texte. Nadia Sollogoub a mentionné les maisons France Santé et nous avons tous reçu un message nous invitant, dans nos départements, à une présentation du dispositif alors que le texte n'était pas voté.

J'attire aussi votre attention sur l'article 27 *bis*, qui concerne l'intérim. Nous sommes tous favorables à la lutte contre l'intérim, qui engendre un certain nombre de surcoûts dans les domaines médical et médico-social. Nous avons pris des précautions l'an dernier, en établissant que dès lors qu'un surcoût significatif était constaté entre l'intérim et l'emploi permanent, il était possible de faire passer un décret pour le juguler. Hier, l'article 27 *bis* a été voté, modifié par un amendement socialiste qui vise à contraindre fortement l'intérim dans les établissements médicaux et médico-sociaux. Il ne s'agit que d'un exemple. Il faudra considérer avec attention tous les articles du texte qui ont été sujets à des compromis.

Mme Anne Souyris. – La dette constitue le grand problème pour notre sécurité sociale et risque de la faire mourir. Avec ce PLFSS, nous sauvons un peu les meubles. Cependant, nous n'avons pas trouvé de solution pérenne pour augmenter les recettes ou limiter les dépenses.

En ce qui concerne la financiarisation, chaque fois qu'on donne de l'argent au secteur lucratif, on n'en donne pas au secteur non lucratif, et les centres de santé sont en train de mourir. Nous devrions différencier le secteur lucratif des grands groupes et celui des petits groupes à visage humain, comme les maisons de santé pluriprofessionnelles. Nous comptons 200 centres de santé à Paris, mais seuls une dizaine sont de vrais centres non lucratifs ; les autres sont adossés à de grands groupes, ce qui représente un puits sans fond pour la sécurité sociale. Les amendements que nous avons déposés sur le sujet ont été balayés, mais il nous faudra nous pencher sur cette question.

En ce qui concerne les recettes, pourquoi ne pas dire une fois pour toutes que la CSG sur les revenus du capital devrait être à égalité avec la CSG sur les revenus d'activité. Refuser d'évoluer en la matière, c'est perdre la sécurité sociale. J'espère que nous réussirons à travailler ensemble pour trouver des solutions pérennes.

Mme Corinne Imbert. – Effectivement, nous avons des divergences. La proposition sénatoriale en juillet faisait peser les efforts essentiellement sur les dépenses, quand le texte voté hier les fait essentiellement peser sur les recettes.

Je voudrais qu'on arrête de dire que la philosophie initiale de la sécurité sociale a changé. En effet, nous continuons de contribuer selon nos moyens et plus on gagne, plus on cotise ; c'est une réalité.

Le compromis trouvé est à sens unique et constitue une fuite en avant. Nous allons dans le mur, car le texte laisse filer le déficit. On ne sauve pas un pays en détruisant sa compétitivité. Nous avons été responsables et je souscris pleinement aux propos d'Olivier Henno.

Je ne retiens pas le chiffre de 19,4 milliards d'euros annoncé par le Gouvernement. En effet, le déficit s'élèvera à 24 milliards d'euros avec les transferts du budget de l'État vers celui de la sécurité sociale. Parmi les hypothèses de départ du Gouvernement figurait un taux d'épargne devant passer de 19 % à 17,5 %. J'attends que les Français retrouvent confiance pour consommer. Depuis au moins trois ans, le rendement espéré de la TVA n'est pas au rendez-vous et les départements ne touchent pas la part de TVA qu'ils devraient recevoir, au titre de la compensation de la perte de la taxe foncière. Si la conséquence de l'adoption du texte devait être une augmentation de la TVA, comme certains l'envisagent, je ne suis pas sûre que qui que soit y gagne.

Il s'agit d'un PLFSS de renoncement, qui aura des conséquences graves pour les générations futures. Par ailleurs, nous ne parlons presque plus de santé, ce qui semble extraordinaire.

En ce qui concerne les maisons France Santé, nous assistons à un passage en force. Nous verrons comment le Conseil constitutionnel se prononce sur cette mesure, le lien budgétaire étant ténu. La ministre se raccroche aux branches et une troisième circulaire a été envoyée aux préfets. Par ailleurs, on rebondit sur le dispositif « docteurs juniors », dont tout le monde se félicite et qui est né grâce à un texte de Bruno Retailleau.

Je suis attristée par cette situation, et j'ignore où ce PLFSS de renoncement nous conduira.

Enfin, je suis d'accord avec Raymonde Poncet Monge : quand le comité d'alerte sera sollicité, le Parlement n'aura plus la main et le Gouvernement fera ce qu'il voudra.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Madame Le Houérou, comme vous le savez, le Sénat a accepté la mesure de plafonnement de l'exemption de certains compléments de salaire que vous aviez proposée, mais elle n'a pas prospéré à l'Assemblée nationale.

D'autres ont utilisé le mot « troc » avant moi. J'y adhère parce que j'ai suivi les débats à l'Assemblée nationale. Toutes ces interruptions de séance donnaient bien l'impression que des trocs avaient lieu, que des mesures étaient échangées contre des votes. Il ne s'agit pas d'un mot péjoratif, mais il correspond à ce qui s'est passé.

L'Ondam a augmenté au fil des versions. Corinne Imbert avait d'ailleurs proposé qu'on ne vote pas l'article concerné, car elle estimait que l'objectif était insincère et irréaliste. L'augmentation de 3 % correspond au taux de croissance habituel de l'Ondam. Nous verrons si le comité d'alerte intervient une nouvelle fois.

Je pense, comme Frédérique Puissat, qu'il faudra examiner de près les conséquences de certains votes de l'Assemblée nationale. Ainsi, l'article 27 *bis* a été rétabli. Nous sommes en train d'examiner précisément le texte et nous aurons des surprises. Le Conseil constitutionnel pourrait retoquer un certain nombre de mesures, dans la limite de ses possibilités. Par ailleurs, certains décrets ne seront pas publiés quand les mesures ne seront pas techniquement applicables.

Madame Sollogoub, une maison France Santé a même été inaugurée dans l'Hérault pendant que nous examinions le texte. Le coup était déjà parti et il fallait que l'Assemblée nationale en tienne compte.

Monsieur Chasseing, nous avons entendu vos propositions pour financer le « mur du Grand Âge ». Nous ignorons pour l'instant le coût exact du vieillissement de la population. Les générations futures ne seront pas assez nombreuses pour payer ; le taux de natalité le démontre chaque jour. Il y a quelque temps, nous défendions tous le ratio de 1,6 actif pour 1 retraité ; ce ratio est désormais de 1,4 et il continuera de baisser. Tous les paramètres sont au rouge.

Madame Poncet Monge, le rapport d'information auquel nous avons travaillé servira pour les années futures. Il faut absolument agir sur la dette et il faut le faire en usant de trois leviers : les dépenses, les recettes et le temps de travail. Ensuite, chacun établit la proportion qui lui semble juste. Ce PLFSS n'agit pas sur la dette. Nous allons dans le mur et nous avons mis le pied sur l'accélérateur.

Par ailleurs, je rappelle que nous sommes dans un processus de déficit excessif. Il ne s'agit pas seulement du déficit de la sécurité sociale. Il nous faudra rendre des comptes.

Vous dites que nous avons perdu la bataille des recettes. Nous sommes tous sensibles au fait que l'économie n'est pas mirobolante. Les propositions d'augmentation des recettes qui pèsent sur le travail ou sur l'économie ne sont pas bienvenues. Il faut remettre à plat le système de la fiscalité, qui est très redistributive si on la compare à d'autres pays. Quand on considère la répartition des impôts, nombreux sont ceux qui n'en paient pas...

Mme Raymonde Poncet Monge. – Ils paient la TVA.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Certes. Mais si l'on ne considère que l'impôt sur le revenu, il repose sur un pourcentage peu élevé de la population, ce qui pose la question de son acceptation. L'impôt est-il juste quand une partie de la population en paie une grande part, qui profite à tous ?

Madame Imbert, j'ai été moi aussi déçue par la faible place qu'a occupée la question de la santé dans les débats.

La suppression de l'article 24 *bis*, qui portait sur les rentes, a été confirmé, conformément aux souhaits d'une partie des députés. En fait, il a fallu faire plaisir à tout le monde. Pouvait-il en être autrement ? Je ne le pense pas ; c'était couru d'avance.

Nous ne nous sommes pas attaqués à la dette, alors qu'il s'agit de la principale préoccupation pour les futures générations. L'année prochaine, nous serons dans une année pré-électorale, et rien ne se passera en la matière. Je souhaite donc bon courage aux futures équipes gouvernementales, car nous n'avons pas réduit cette dette pour leur donner les capacités de gouverner. La sécurité sociale et le système par répartition sont en danger.

M. Alain Milon, président. – Hier, le Premier ministre a augmenté l'Ondam. Des confrères et des directeurs hôpitaux m'ont demandé où il avait trouvé cet argent. Nous l'avait-on caché ? M. Bayrou était-il incompetent ? Les services du ministère de la santé sont-ils incompetents ? Ou M. Lecornu est-il inconséquent ? Fait-il confiance à ses alliés d'aujourd'hui, qui étaient hier les alliés de ses adversaires ? Il nous faudra trouver des réponses.

EXAMEN DE LA MOTION DE LA RAPPORTEURE GÉNÉRALE

Question préalable

La motion n° 1 est adoptée.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

MOTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION



PROJET DE LOI

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2026 (Nouvelle lecture)

N°	1
----	---

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n° 193, rapport 205)

QUESTION PRÉALABLE

Motion présentée par

Mme DOINEAU au nom de la commission des affaires sociales

TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

Considérant que, malgré la reprise par l'Assemblée nationale de plusieurs dispositions adoptées par le Sénat en première lecture, en particulier l'inscription par le Sénat à l'article 15 d'un transfert de 15 milliards d'euros de dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), des divergences demeurent entre les deux assemblées sur des éléments essentiels ;

Considérant que le texte adopté par l'Assemblée nationale aggrave le déficit de 4,8 milliards d'euros (à périmètre constant) par rapport à la version adoptée par le Sénat et continue de creuser la dette sociale prise dans son ensemble ;

Considérant que l'Assemblée nationale a abandonné les principales mesures d'économies prévues au sein du texte adopté par le Sénat et a alourdi de manière significative la charge fiscale pesant sur les ménages et les entreprises ;

Considérant qu'ainsi, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 45 *bis*, décalant d'une génération la réforme des retraites de 2023, dont le coût en 2027 est estimé à 1,9 milliard d'euros par le Gouvernement ;

Considérant que l'Assemblée nationale a supprimé l'article 44, relatif au gel des prestations, dont le rendement s'établissait à 2,1 milliards d'euros ;

Considérant que l'Assemblée nationale a rétabli l'article 5 *quater*, instaurant un malus sur les cotisations sociales pour les entreprises insuffisamment engagées sur l'emploi des seniors, et l'article 8 *sexies*, réduisant les allègements généraux de cotisations patronales pour les branches dont les minima de salaire sont inférieurs au Smic ; que ces dispositions sont susceptibles de détruire de nombreux emplois et que la seconde pose un problème manifeste d'équité, voire de constitutionnalité ;

Considérant que le texte adopté par l'Assemblée nationale majore la CSG sur les revenus du capital de 1,5 milliard d'euros ;

Le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

OBJET

Réunie le 10 décembre 2025, la commission des affaires sociales a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfss2026.html>