

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi visant à un meilleur encadrement du Pacte Dutreil (n° 1341) (M. Nicolas SANSU, rapporteur) 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi portant plusieurs mesures de justice pour limiter les frais bancaires (n° 1345) (M. Yannick MONNET, rapporteur)..... 3
- Examen du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (n° 1285) (M. Charles de COURSON, rapporteur général)..... 5
- Examen pour avis du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2024 (n° 1456) (M. Jean-Didier BERGER, rapporteur pour avis)..... 24
- Présence en réunion 32

Mercredi

4 juin 2025

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 126

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Présidence de

**M. François Jolivet,
*Vice-Président***

puis de

**M. Éric Coquerel,
*Président***



La Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à la proposition de loi visant à un meilleur encadrement du Pacte Dutreil (n° 1341) (M. Nicolas Sansu, rapporteur)

Le tableau ci-après récapitule ses décisions :

N° Amdt	Place	Auteur	Groupe	Position de la commission
5	Titre	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
7	av PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
18	av PREMIER	M. LE COQ Aurélien	LFI-NFP	Repoussé
25	PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
26	PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
32	PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
33	PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
42	PREMIER	M. HOULIÉ Sacha	NI	Repoussé
45	PREMIER	M. LEFÈVRE Mathieu	EPR	Repoussé
46	PREMIER	M. LEFÈVRE Mathieu	EPR	Repoussé
49	PREMIER	M. LEFÈVRE Mathieu	EPR	Repoussé
31	ap PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
3	ap PREMIER	M. LE COQ Aurélien	LFI-NFP	Repoussé
6	ap PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
11	ap PREMIER	M. FAYSSAT Olivier	UDR	Repoussé
13	ap PREMIER	M. FAYSSAT Olivier	UDR	Repoussé
14	ap PREMIER	M. FAYSSAT Olivier	UDR	Repoussé
20	ap PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
21	ap PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
22	ap PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
23	ap PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
24	ap PREMIER	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
27	ap PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
28	ap PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
29	ap PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
30	ap PREMIER	M. SANSU Nicolas	GDR	Repoussé
34	ap PREMIER	M. CAZENEUVE Jean-René	EPR	Repoussé
43	ap PREMIER	M. CAZENEUVE Jean-René	EPR	Repoussé
56	ap PREMIER	M. RODWELL Charles	EPR	Repoussé
59	ap PREMIER	M. RODWELL Charles	EPR	Repoussé

12	ap PREMIER	M. FAYSSAT Olivier	UDR	Repoussé
4	2	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
50	2	M. LEFÈVRE Mathieu	EPR	Repoussé
55	2	M. RODWELL Charles	EPR	Repoussé
8	2	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
35	2	M. AMIEL David	EPR	Repoussé
36	2	M. AMIEL David	EPR	Repoussé
39	ap 2	M. MASSÉGLIA Denis	EPR	Repoussé
57	ap 2	M. MICHOUX Éric	UDR	Repoussé
58	ap 2	M. MICHOUX Éric	UDR	Repoussé
9	ap 2	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
10	ap 2	M. SITZENSTUHL Charles	EPR	Repoussé
37	ap 2	M. MASSÉGLIA Denis	EPR	Repoussé
38	ap 2	M. MASSÉGLIA Denis	EPR	Repoussé
44	ap 2	M. CAZENEUVE Jean-René	EPR	Repoussé
51	ap 2	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Repoussé
52	ap 2	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Repoussé
47	Titre	M. LEFÈVRE Mathieu	EPR	Repoussé
48	Titre	M. LEFÈVRE Mathieu	EPR	Repoussé
53	Titre	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Repoussé
63	Titre	M. RODWELL Charles	EPR	Repoussé

Puis la Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à la proposition de loi portant plusieurs mesures de justice pour limiter les frais bancaires (n° 1345) (M. Yannick Monnet, rapporteur)

Le tableau ci-après récapitule ses décisions :

N° Amdt	Place	Auteur	Groupe	Position de la commission
15	PREMIER	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
31	PREMIER	M. BERGER Jean-Didier	DR	Accepté
35	PREMIER	M. MATTEI Jean-Paul	Dem	Accepté
9	PREMIER	M. CLAVET Bruno	RN	Accepté
11	PREMIER	M. CLAVET Bruno	RN	Accepté
27	PREMIER	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté
22	2	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
23	2	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté

32	2	M. BERGER Jean-Didier	DR	Accepté
18	2	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
16	3	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
33	3	M. BERGER Jean-Didier	DR	Accepté
36	3	M. MATTEI Jean-Paul	Dem	Accepté
8	3	M. CLAVET Bruno	RN	Accepté
10	3	M. CLAVET Bruno	RN	Accepté
24	3	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté
3	3	M. TANGUY Jean-Philippe	RN	Accepté
19	3	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
6	3	M. CLAVET Bruno	RN	Accepté
7	ap 3	M. CLAVET Bruno	RN	Accepté
17	4	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
34	4	M. BERGER Jean-Didier	DR	Accepté
37	4	M. MATTEI Jean-Paul	Dem	Accepté
25	4	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté
4	4	M. BOULOGNE Anthony	RN	Accepté
30	5	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
20	6	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
38	6	M. MATTEI Jean-Paul	Dem	Accepté
28	ap 6	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté
26	ap 6	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté
29	ap 6	M. VERMOREL-MARQUES Antoine	DR	Accepté
13	Titre	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
14	Titre	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté
12	Titre	M. LABARONNE Daniel	EPR	Accepté

La commission examine le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (n° 1285) (M. Charles de Courson, rapporteur général)

M. François Jolivet, président. Nous examinons le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2024, au sujet duquel nous avons auditionné les ministres Éric Lombard et Amélie de Montchalin le 16 avril dernier ainsi que la plupart des autres ministres dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Trois constats doivent nous alerter sur la situation des finances publiques.

Premier constat, le déficit public atteint un niveau particulièrement préoccupant et s'aggrave dangereusement : il s'élève à 5,8 % du PIB, à comparer à l'objectif de 4,4 % affiché dans la loi de finances pour 2024. Ce n'est pas un simple écart conjoncturel, mais le signe d'une dégradation profonde et continue de notre trajectoire budgétaire.

La France s'est installée dans une spirale de déficit – je le dis depuis des années. Le déficit public frôle 170 milliards d'euros en 2024, dont plus de 150 milliards pour le seul budget de l'État. Nous dépassons désormais 3 300 milliards d'euros de dette publique. Pendant que nos partenaires européens engagent des réformes structurelles pour redresser leurs finances, nous suivons la trajectoire inverse sans plan crédible de rééquilibrage. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), constatant un écart important du solde structurel, supérieur à 0,5 point de PIB, a d'ailleurs déclenché le mécanisme de correction prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce déséquilibre est contenu par des annulations de crédits massives, parfois tardives ; plus de 10 milliards d'euros ont été annulés dès le mois de février.

L'exécution budgétaire elle-même révèle de profondes difficultés. Nombre de crédits votés ne sont pas consommés, ce qui signifie que l'État ne parvient pas à appliquer correctement les politiques publiques votées par le Parlement. Dans l'éducation par exemple, les performances se dégradent : les recrutements ne sont que partiellement réalisés, souvent faute de candidats d'un bon niveau, et les métiers peinent à attirer. Dans le domaine environnemental, les objectifs ne sont pas atteints, les indicateurs sont très flous et les résultats sont difficilement mesurables. Dans le logement social, les tensions s'aggravent. Nous avons affaire à un budget de façade : les crédits sont affichés mais le pilotage est défaillant et les effets peinent à se concrétiser.

Deuxième constat, nous manquons de visibilité sur les trajectoires budgétaires à venir. Depuis la précédente législature, tous les textes financiers, hors lois de fin de gestion, ont été adoptés en recourant à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Nous avons été systématiquement privés de débat parlementaire sur les choix budgétaires fondamentaux. Le budget pour 2024 n'a pas échappé à cette logique : il a été imposé sans vote après avoir été largement modifié par le Gouvernement et le Sénat. Il reposait de surcroît sur des hypothèses économiques manifestement irréalistes, comme l'avait signalé le HCFP et comme je l'avais rappelé en commission et en séance. J'en ai exposé les raisons dans le cadre de la commission d'enquête chargée d'étudier les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires pour les années 2023 et 2024 : les recettes fiscales ont été surestimées de près de 23 milliards d'euros. De surcroît, les dépenses sont de plus en plus rigides : selon la Cour des comptes, 77 % des dépenses de l'État échappent à toute maîtrise réelle. Le stock des restes à payer atteint 217 milliards, soit presque trois années de dépenses ministérielles hors masse

salariale. Nous engageons des dépenses que nous ne savons pas financer dans un cadre pluriannuel cohérent.

Je vous le dis solennellement : nous avançons à l'aveugle. Nous n'avons pas de trajectoire budgétaire sincère ni de visibilité sur les années à venir, ce qui est contraire aux principes de la loi organique relative aux lois de finances. Cela affaiblit le Parlement et aggrave la perte de confiance de nos concitoyens dans les institutions.

Troisième et dernier constat, le rejet de ce projet de loi n'entraînerait aucun blocage institutionnel. En effet, le texte n'a pas d'effet normatif direct ; il ne conditionne ni l'exécution du budget en cours, ni le financement de l'État. En revanche, son rejet adresserait un signal politique fort au Gouvernement, à l'exécutif et à nos concitoyens : nous ne pouvons cautionner cette dérive des finances publiques. Pour la dix-neuvième année consécutive, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État avec cinq réserves majeures. Le Premier président lui-même nous a alertés sur le risque d'un refus pur et simple de certification si rien ne change en 2025. Dans ce contexte, je considère qu'il serait irresponsable d'approuver ce projet de loi. Notre responsabilité collective est de garantir la sincérité budgétaire, de défendre le rôle du Parlement et d'exiger un véritable redressement des finances publiques. Par exigence de vérité et de responsabilité, je vous invite à voter contre le texte.

Article liminaire : *Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2024*

Amendements de suppression CF2 de M. Jean-Philippe Tanguy, CF27 de M. David Guiraud et CF57 de M. Laurent Baumel

M. Matthias Renault (RN). Disons-le d'emblée, les chiffres de 2024 sont catastrophiques : le déficit public atteint 169 milliards d'euros, soit 5,8 % du PIB contre 4,4 % annoncés. Sous la gestion d'Emmanuel Macron, la France est devenue le plus mauvais élève de l'Europe ; son déficit public dépasse de 0,5 point celui de la Slovaquie et de 2,7 points la moyenne de la zone euro. À l'inverse, certains de nos voisins ont dégagé un excédent budgétaire ; c'est le cas de l'Irlande, du Portugal, de la Grèce, du Luxembourg et de Chypre. Quant à l'Italie, qui était le plus mauvais élève jusqu'à peu, elle a redressé la barre de manière spectaculaire sous Giorgia Meloni : elle a réussi à baisser ses dépenses publiques et va engager des réductions d'impôts de 30 milliards en 2025.

La situation financière de la France est d'autant plus catastrophique que sa croissance est faible en 2025 – à 0,5 % contre 0,9 % initialement annoncé par le Gouvernement – et qu'elle le restera, tandis que la charge des intérêts de la dette explose, pour s'établir à 58 milliards d'euros, et devrait atteindre 70 milliards d'euros en 2025.

Les dépenses de l'État n'ont été stabilisées que grâce à l'arrêt progressif des dépenses exceptionnelles de soutien à l'énergie. Comme l'a souligné la Cour des comptes, aucune mesure d'économie pérenne n'a été engagée. Les dépenses de personnel suivent un dérapage inquiétant de 8 milliards d'euros. Surtout, les dépenses publiques toutes administrations confondues ont augmenté de 3,9 %.

Nous souhaitons supprimer l'article liminaire qui reprend les grands équilibres financiers, de même que nous sommes opposés au projet de loi, non seulement parce que l'exécution budgétaire a été catastrophique, mais aussi parce que, comme en 2023, le Gouvernement a fait des prévisions macroéconomiques insincères et n'a aucunement réagi.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous dressons le bilan de l'année 2024, celle du chaos budgétaire absolu. La Macronie a atteint le paroxysme du désastre qu'elle sème autour d'elle. C'est simple : rien ne va. Le déficit a explosé de manière incontrôlée pour atteindre 5,8 % du PIB, contre 4,4 % prévus ; la différence représente 40 milliards d'euros. Pourquoi ? Parce que les recettes se sont effondrées en raison des cadeaux fiscaux en tout genre faits aux plus riches ; elles sont inférieures de 22,8 milliards d'euros aux prévisions, ce qui est absolument colossal.

La réponse fut une austérité généralisée, à hauteur de 30 milliards d'euros si l'on additionne la loi de finances initiale, le rabot de 10 milliards d'euros de février et les 7 milliards d'euros de coupes dans les dépenses en fin d'année. Bref, on a mis à mal nos services publics, qui ont été durement amputés, pour essayer de corriger le tir. Dans le même temps, les cadeaux fiscaux ont explosé, à tel point qu'il a fallu abonder l'enveloppe des remboursements et dégrèvements en fin d'année.

Face à des chiffres aussi mauvais, le Gouvernement aurait pu reconnaître avec sincérité l'échec de sa politique. Bien au contraire, il a obstinément poursuivi dans la même voie, accumulant les mensonges tout au long de l'année 2024 – à commencer par ceux de Bruno Le Maire qui, en dépit de toutes les alertes, a maintenu des objectifs qu'il savait faux et irréalisables. Le mépris de la Macronie pour la démocratie parlementaire a atteint son paroxysme, puisque ce très mauvais exercice n'a pas été corrigé par un projet de loi de finances rectificative (PLFR). Faut-il rappeler, enfin, que 60 000 entreprises ont fait faillite. Nous voterons donc en faveur de la suppression de cet article.

M. Laurent Baumel (SOC). Se prononcer pour la suppression de l'article liminaire, c'est se prononcer contre le projet de loi. L'Assemblée nationale n'est pas une simple commission de certification des comptes. Nous ne saurions examiner une loi de règlement sans exprimer une appréciation politique sur la logique qui sous-tend l'évolution des finances publiques. En l'espèce, la question des déficits publics est appréhendée par le prisme exclusif de la baisse des dépenses publiques, sans jamais remettre en cause le totem macroniste de la baisse des impôts des plus riches et des plus grandes entreprises.

L'exécution même de la loi de finances laisse à désirer – les mensonges ou les omissions du Gouvernement concernant la baisse des recettes ont d'ailleurs donné lieu à une commission d'enquête, et la sous-exécution volontaire des crédits budgétaires est très élevée. Le Gouvernement a certes le droit de ne pas consommer tous les crédits budgétaires votés par le Parlement, mais dans de telles proportions, nous pouvons nous interroger sur le respect de l'esprit même de la loi de finances.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je suis favorable à ces amendements. Le déficit public atteint 5,8 % du PIB, à 0,4 point de plus qu'en 2023 et 1,4 point de plus qu'annoncé dans la loi de finances initiale et la loi de programmation des finances publiques. Pour expliquer cette dégradation, rien ou presque n'est à mettre sur le compte de la conjoncture puisque les prévisions de croissance du Gouvernement, d'environ 1 %, se sont réalisées. En revanche, différentes composantes du budget ont présenté de nets écarts entre les prévisions et les réalisations. La consommation, par exemple, a crû moitié moins vite que prévu.

Il n'est donc pas étonnant qu'après l'ouverture, le 26 juillet dernier, d'une procédure de déficit excessif par le Conseil de l'Union européenne, le Haut Conseil des finances publiques ait déclenché le mécanisme de correction prévu par la loi organique relative aux lois de finances.

À 156 milliards d'euros, le déficit de l'État est sensiblement supérieur à la prévision initiale de 147 milliards d'euros. L'écart est plus prononcé encore qu'en 2023, année où il avait atteint 8,1 milliards d'euros. Il s'explique notamment par des recettes inférieures de 22,8 milliards d'euros à leur estimation initiale. De tels errements dans nos prévisions de recettes ne sont pas acceptables – je vous renvoie au travail que j'ai mené dans le cadre de la commission d'enquête.

Si l'examen de ce projet de loi est requis par la loi organique relative aux lois de finances, il est loisible au Parlement de le rejeter. Je vous appelle à le faire, pour signifier clairement que nous désapprouvons une gestion aux résultats pour le moins médiocres.

En cohérence avec cette position de principe, je vous appelle à adopter les amendements de suppression des différents articles, à commencer par l'article liminaire qui brosse le tableau de cette situation peu reluisante.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je voterai contre ces amendements. Est-il sérieux de supprimer l'article liminaire d'un PLRG ? Cela a-t-il du sens, ou n'est-ce pas plutôt un déni de réalité ? On peut supprimer tout ce que l'on veut, mais les chiffres sont là et ils sont têtus. Certes, le résultat est loin d'être satisfaisant, mais supprimer l'article liminaire, c'est refuser de reconnaître la réalité.

Le rapporteur général a rappelé que les budgets avaient été adoptés en recourant à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, mais quelle autre solution avaient les gouvernements successifs, vu la configuration de l'Assemblée nationale ?

Je rappelle aux signataires des amendements de suppression – le Rassemblement national, LFI et le groupe Socialistes – que chaque fois que des économies supplémentaires ont été proposées, concernant les retraites ou tout autre sujet, ils s'y sont opposés. Il est facile de dénoncer une politique d'austérité quand on a soi-même voulu des dépenses supplémentaires, et de rejeter la réalité des chiffres qui, j'en conviens, n'est pas satisfaisante. Je note pour finir que ? Les travaux menés dans le cadre de notre enquête n'ont pas démontré son efficacité quand il s'est agi d'expliquer la situation.

M. Matthias Renault (RN). Vous ne pouvez pas parler d'austérité budgétaire, monsieur Le Coq. Nous en sommes très loin : les dépenses publiques sont passées de 1 550 milliards d'euros en 2022 à 1 607 milliards d'euros en 2023 et 1 670 milliards d'euros en 2024. Les dépenses de fonctionnement ne traduisent pas non plus une quelconque austérité, puisqu'elles sont passées de 488 milliards d'euros en 2022 à 519 milliards d'euros en 2023, puis 539 milliards d'euros en 2024.

L'Assemblée nationale a déjà rejeté des projets de loi de règlement, madame Dalloz ; de même, le rejet du compte administratif est assez courant dans les collectivités locales.

Enfin, nous présentons chaque année un contre-budget très précis comportant des propositions d'économies. Pour ne plus avoir à supporter la charge du bouclier énergétique, nous avons ainsi proposé de sortir du marché européen de l'électricité pour retrouver la maîtrise des prix. Il faut sortir de la dinguerie budgétaire consistant à subventionner toutes les factures d'électricité des ménages et des entreprises, pis-aller qui a coûté extrêmement cher aux finances publiques.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Chaque année, nous avons ce débat de dupes. La loi de règlement est la photographie de ce qui s'est passé. On peut la commenter et mesurer les écarts, mais voter contre n'a pas de sens ; cela a pour seul effet de gêner l'administration qui doit jongler avec des reports. Je suis choqué par les propos du rapporteur général. Il peut évidemment exprimer son désaccord avec les politiques qui ont été menées et avec les prévisions qui n'étaient pas les bonnes, mais, une fois encore, voter contre une loi de règlement n'a pas de sens. Ce n'est pas le lieu pour s'opposer à la politique gouvernementale ; il y a beaucoup d'autres occasions de le faire.

M. Tristan Lahais (EcoS). Il s'agit certes d'une photographie, mais, comme celui du compte administratif d'une collectivité, le rejet d'un tel texte a une portée grave : nous pointons le défaut de sincérité de l'exercice 2024. L'écart substantiel entre la cible et l'exécution est problématique, à tel point qu'une commission d'enquête a dû être créée pour investiguer les responsabilités de chacun. La représentation nationale aurait dû être associée à l'exercice pour rectifier les trajectoires budgétaires, que ce soit par un PLFR ou en participant plus étroitement aux décisions de gel et d'annulation de crédits. Ce défaut de sincérité est donc aussi un défaut démocratique vis-à-vis de la représentation nationale. Enfin, le projet de loi témoigne de l'échec de politiques qui confondent avec entêtement développement économique et moins-disant fiscal.

Pour toutes ces raisons, nous soutenons ces amendements et nous voterons contre le projet de loi.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Vous dites que le projet de loi est une photographie de la situation, monsieur Cazeneuve : c'est effectivement une photographie du désastre de la politique que vous soutenez. Vous voulez le voter des deux mains, ce qui revient à expliquer que la politique d'Emmanuel Macron et des gouvernements successifs est désastreuse. Pour notre part, nous la refusons et nous voterons contre le texte.

En réponse au Rassemblement national qui ne voit aucune austérité, je rappellerai qu'entre la loi de finances pour 2024 et le PLRG, les dépenses ont baissé de 7,2 milliards d'euros. Ces chiffres bruts ne donnent pas toute la mesure de l'austérité : il faut aussi tenir compte de l'inflation et du poids que représentent les dépenses. Quand le prix de l'énergie augmente, les écoles n'ont plus la même capacité à chauffer les classes. Quand le prix des équipements et du matériel augmente, les hôpitaux ou la police ne peuvent plus répondre à leurs besoins. Cela s'appelle de l'austérité, même si les montants augmentent légèrement, à cause de ce facteur qu'on appelle inflation.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Nous sommes réunis pour un rituel immuable, l'approbation des comptes de l'année écoulée, et nous sommes confrontés au même dilemme que l'année dernière : prendre la procédure au pied de la lettre ou faire de ce débat une joute politique.

En toute rigueur, quel choix avons-nous sinon d'approuver un texte qui est une photographie des faits et des chiffres ? Nous ne pourrions voter différemment que si nous étions convaincus que le projet de loi comporte des erreurs significatives ; or rien ne permet de le penser.

Autre possibilité, la plus probable, nous pouvons transformer ce débat technique en une joute pour ou contre la politique du Gouvernement – ce ne serait guère constructif.

Si une majorité exprime son opposition, le projet de loi sera rejeté, mais nous savons tous que ce geste n'a aucune portée. À quoi bon s'y livrer en public ? Une réunion à huis clos aurait peut-être suffi.

Le groupe Les Démocrates n'a rien à redire sur le constat budgétaire et financier dressé par le projet de loi. Vous ne serez pas surpris d'apprendre que nous soutenons le Gouvernement. Aussi, nous voterons le projet de loi. Chers collègues, si vous pensez qu'on peut changer les choses, qu'attendons-nous pour travailler ensemble ?

M. Emmanuel Maurel (GDR). Si le projet de loi est une photographie, c'est une photographie assez floue. Autant j'aime ce courant artistique dans les musées, autant il est problématique en matière de finances publiques. Au-delà de notre désaccord classique avec les politiques qui ont été menées, nous sommes en désaccord avec la façon dont les choses ont été présentées. Derrière sa rédaction très neutre, le texte passe sous silence non pas des erreurs de prévision, mais de véritables dissimulations à l'égard d'une situation connue dès l'automne 2023 – c'est ce qu'a révélé l'enquête de notre commission.

Quant à ceux qui appellent au compromis et au travail en commun, il semble que nous n'ayons pas vécu le même épisode. Nous avons fait des propositions tout au long du débat budgétaire, notamment sur les recettes ; elles ont été adoptées majoritairement à plusieurs reprises mais obstinément repoussées par le Gouvernement et ses soutiens. Ce dogmatisme et cette obstination expliquent la situation actuelle.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article liminaire est supprimé.

Après l'article liminaire

Amendement CF37 de M. Aurélien Le Coq

M. Damien Maudet (LFI-NFP). Nous souhaitons qu'un rapport explique comment le solde s'est à ce point dégradé depuis 2017. À lire le projet de loi, nous semblons assister à un *mea culpa* de la Macronie, qui nous dit : « *Cette dégradation du solde structurel résulte d'un dynamisme des recettes des prélèvements obligatoires moindre [...].* » Après nous avoir expliqué pendant des mois que c'était un problème de dépenses publiques, vous nous présentez un projet de loi au solde totalement dégradé, en nous disant que c'est un problème de recettes. Nous vous avons pourtant alertés sur le déficit de recettes qu'occasionnerait votre politique consistant, depuis 2017, à baisser les impôts des plus riches et des entreprises les plus profitables.

À nous de faire notre *mea culpa* : nous avons trop souvent dit que la Macronie passait son temps à baisser les impôts. Ce n'est pas tout à fait vrai : en réalité, vous ne baissez les impôts que des plus riches. La preuve en est que vous parlez maintenant de TVA sociale : votre seul projet est de continuer à réduire les impôts des plus fortunés et des entreprises les plus profitables, en espérant que la hausse des prix – et donc la hausse mécanique du produit de la TVA payée par tous les Français – le compensera. Bien plus qu'une photo, vous nous présentez le constat d'un échec budgétaire – il manque 22 milliards d'euros, sans qu'on sache où ils sont passés –, d'un échec social – les Français n'arrivent pas à s'en sortir et les services publics se dégradent – et d'un échec démocratique – les budgets sont adoptés à coup de 49 3 et un collègue

estime même que nous aurions pu examiner ce texte à huis clos. Nous demandons un rapport pour y voir plus clair.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je demande le retrait de l'amendement, car les réponses figurent dans mon rapport sur le projet de loi que nous examinons, dont la publication est imminente. Pour les mêmes raisons, je demanderai le retrait des autres amendements sollicitant un rapport.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je suis contre cet amendement et je conseille à mon collègue du groupe La France insoumise de venir en commission des finances et de lire les documents disponibles : toutes les informations y sont. Vous demandez un rapport qui détaille le solde structurel et le solde conjoncturel : vous plaisantez ! Une enquête menée par notre commission a creusé la question pendant cinq mois, et vous voudriez un rapport supplémentaire. On marche sur la tête !

Contrairement à ce qu'affirme notre collègue, les conclusions de l'enquête sont très claires – je les résume en saluant le travail accompli par Mathieu Lefèvre : il n'y a ni faute politique, ni insincérité, mais des erreurs techniques majeures. Nous avons travaillé pendant six mois, et nous avons adopté le rapport ; vous pouvez toujours nier les chiffres et la réalité, d'ailleurs, c'est votre spécialité ! Continuez, cela fera avancer le pays !

La commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} : Résultats du budget de l'année 2024

Amendements de suppression CF3 de M. Jean-Philippe Tanguy, CF26 de Mme Gabrielle Cathala et CF65 de M. Nicolas Sansu

M. Matthias Renault (RN). Nous proposons de supprimer l'article 1^{er} pour les mêmes raisons que l'article liminaire.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). À en croire nos collègues, le projet de loi n'est qu'une photographie de la situation. Dans ce cas, pourquoi se réunir et le voter ? En réalité, il s'agit de valider ou non une politique comptable qui a été imposée par le recours à l'article 49, alinéa 3 en 2022, en 2023 et en 2024, et par décrets, puisque le Gouvernement a annulé 3 milliards d'euros de crédits pour les services publics au mois d'avril dernier – au mois de février de l'année dernière, il avait déjà annulé 10 milliards d'euros. Il est hors de question pour nous de donner un blanc-seing à une politique budgétaire qui a été imposée sans vote.

Le temps manque pour citer tous vos échecs : 1 000 milliards d'euros de dette supplémentaire depuis 2017, explosion des inégalités, estimations mensongères sur le déficit... Comme l'ont dit mes collègues Maudet et Lecoq, il manque 7 milliards d'euros par rapport au budget prévu par la loi de finances. Ce manque s'ajoute à l'austérité imposée par les lois de finances successives : l'année dernière, le budget pour 2024 était en baisse de 25 milliards ; cette année, celui de M. Bayrou, imposé par le recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, prévoyait 30 milliards en moins. C'est la politique la plus violente depuis trente ans.

Ces amendements de suppression visent à montrer que nous sommes contre le projet de loi. Nous invitons tous nos collègues à les voter.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Notre collègue Cazeneuve a décidément un problème persistant avec la réalité. Vous chaussez de bien curieuses lunettes ! Moi aussi, j'ai lu le rapport

de la commission d'enquête et j'ai assisté à toutes les auditions ; votre version optimiste – c'est une habitude – ne correspond pas à ce qui a été dit par le rapporteur général du budget.

L'exposé des motifs de l'article 1^{er} parle d'une « *amélioration* » – là encore, c'est en décalage avec la réalité : on se targue d'un déficit moins grave que prévu, quand la situation catastrophique invite à une modestie dont vous êtes manifestement dépourvus.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je suis favorable à ces amendements de suppression pour les raisons exposées dans mon propos liminaire. Si l'on suit la thèse de Jean-René Cazeneuve, il ne sert à rien de voter ; mais si, cela a un sens politique. Je rappelle que nous avons voté contre les projets de loi de règlement et de loi relative aux résultats de la gestion des années 2021, 2022 et 2023.

M. David Amiel (EPR). Un acte politique n'est pas un acte de pure communication. La loi de règlement existe dans tous les parlements modernes pour vérifier que les comptes ont été tenus de manière transparente. C'est la raison pour laquelle ils sont certifiés de manière indépendante par la Cour des comptes, or celle-ci n'a pas fait état d'un maquillage des comptes. Il ne s'agit pas de donner quitus à la politique économique du Gouvernement, mais à l'administration. Ce que nous vérifions aujourd'hui, c'est que les finances publiques fonctionnent d'une manière normale, démocratique et transparente ; le débat sur les causes du déficit a sa place dans le projet de loi de finances.

En outre, contrairement à ce qui a été dit, le travail d'enquête de notre commission a été transparent, sous la présidence de notre président et avec deux rapporteurs, l'un appartenant à la majorité et l'autre à l'opposition – et Éric Ciotti n'appartient pas à l'opposition la plus tendre à l'égard du Gouvernement. Tous deux ont conclu qu'il n'y avait eu aucun maquillage de la réalité ni aucune perte de contrôle des dépenses, mais qu'il y avait eu un problème technique concernant la prévision des recettes.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé.

Article 2 : Tableau de financement de l'année 2024

Amendement de suppression CF4 de M. Jean-Philippe Tanguy

M. Matthias Renault (RN). Je me contenterai de rappeler quelques chiffres indiqués à l'article 2 : un déficit de 156 milliards d'euros en 2024 ; 285 milliards d'euros d'émissions de dette à moyen et long terme, nets des rachats ; au total, un besoin de financement de 305 milliards d'euros. C'est contre cette gestion catastrophique de la dette que nous proposons cet amendement de suppression.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis favorable à la suppression.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 est supprimé et l'amendement CF21 de M. Matthias Renault tombe.

Après l'article 2

Amendement CF44 de M. Anthony Boulogne

M. Anthony Boulogne (RN). L'amendement demande un rapport consacré aux besoins de trésorerie de court terme de l'État.

À la fin de l'année 2024, l'encours de la dette française a atteint 2 602 milliards d'euros, dont 2 400 milliards d'euros pour les obligations assimilables du Trésor (OAT) et 201 milliards d'euros pour les bons du trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF). La Cour des comptes note que l'encours de la dette de l'État affiche une augmentation de 1 075 milliards d'euros en dix ans, dont près de 780 milliards d'euros depuis 2019. Concrètement, l'encours des titres de court terme est passé de 169 milliards d'euros en 2023 à 201 milliards d'euros à la fin de l'année 2024. Les conséquences financières sont lourdes. Selon les magistrats financiers, « *les charges d'intérêts des BTF sont passées de moins de 500 millions d'euros en 2022 à 6,66 milliards d'euros en 2024* ».

Le Gouvernement se doit d'apporter des éléments détaillés à la commission des finances concernant la progression spectaculaire des intérêts à payer sur les titres de court terme, eu égard à leur coût financier croissant.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je demande le retrait de cet amendement. Les informations relatives à l'encours des bons du Trésor à taux fixe et intérêt précomptés figurent dans les bulletins mensuels de l'Agence France Trésor ainsi que dans le rapport annuel de celle-ci. Ces informations sont donc publiques, et il est inutile de demander un rapport.

La hausse de l'endettement de court terme en 2023 et en 2024 est essentiellement due à la dégradation du déficit public en cours d'année, comme l'a montré l'enquête sur les écarts aux prévisions des finances publiques. La dégradation du déficit a créé un besoin de financement supplémentaire qui a été couvert par des émissions de court terme, puisque l'article d'équilibre de la loi de finances fixe un plafond annuel de variation de l'endettement de moyen et long terme de l'État qui ne peut être dépassé. Le Gouvernement et l'Agence France Trésor n'avaient pas le choix.

L'amendement est retiré.

*

* *

Articles additionnels après l'article 2 : *Demande de rapports sur les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi), sur la répartition géographique des détenteurs de la dette publique française et sur la répartition catégorielle des investisseurs étrangers détenant des titres de dette publique française*

Amendements CF7, CF8 et CF9 de M. Kévin Mauvieux

M. Kévin Mauvieux (RN). Par l'amendement CF7, je demande un rapport sur l'état précis de la dette indexée sur l'inflation, sa proportion et l'impact de l'inflation sur les coûts de financement de l'État. Je vous entends déjà dire que c'est mon travail, en tant que rapporteur spécial sur les engagements financiers de l'État. C'est vrai. L'amendement a en réalité pour objectif d'alerter sur l'usage de la dette indexée sur l'inflation, dont on sait qu'elle est toxique,

dangereuse et qu'elle peut nous mettre en péril, comme je l'ai démontré dans mes trois précédents rapports.

Les amendements CF8 et CF9 concernent la détention de la dette française par les non-résidents. C'est une information que l'on ne peut pas me reprocher de n'avoir pas obtenue en tant que rapporteur spécial. Les deux amendements visent précisément à vous alerter sur le fait que nous ne savons pas exactement à qui nous empruntons car nous nous interdisons de le savoir par la loi ; c'est grave et dangereux. L'amendement CF8 demande des informations sur la nationalité des créanciers étrangers tandis que l'amendement CF9 vise à déterminer la catégorie d'investisseur à laquelle ils appartiennent.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je partage votre interrogation au sujet des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi), dont l'émission n'a pas cessé depuis une décennie alors que les taux d'intérêt étaient négatifs. Il faudrait interroger le Gouvernement sur les raisons de ce choix. Toutefois, les informations que vous demandez à l'amendement CF7 sont déjà publiées par le Gouvernement. L'encours d'OATi s'élève à 289 milliards d'euros fin 2024, soit 11,1 % de la dette négociable de l'État. Pour rappel, le niveau le plus élevé avait été atteint en 2008, avec 15 % de la dette négociable. Les effets d'une variation de l'inflation sur l'encours des OAT et la charge de la dette sont publiés dans le rapport annuel sur la dette des administrations publiques prévu par l'article 48 de la LOLF. Une variation durable de 0,1 point d'inflation à la hausse ou à la baisse entraîne une variation de la provision pour charges d'indexation de l'ordre de 280 millions d'euros. Je vous invite à retirer l'amendement CF7.

Les amendements CF8 et CF9 ravivent un vieux débat qui appelle quelques précisions. À la fin de 2024, la dette négociable de l'État, soit 2 602 milliards d'euros, était détenue à 54,6 % par des non-résidents, c'est-à-dire des investisseurs non français. Ce pourcentage est en hausse depuis deux ans à la suite de l'arrêt de la politique d'achat d'obligations souveraines par la Banque centrale européenne. La part de la détention par des résidents implantés hors zone euro s'élève à 30 % environ. Les principaux détenteurs de la dette sont des banques centrales, des banques, des gestionnaires de fonds, des fonds de pension et des fonds souverains.

L'article L. 228-2 du code de commerce interdit aux personnes morales de droit public de connaître l'identité des détenteurs de leurs titres de dette. L'éventuelle modification de cet article en faveur de davantage de transparence sur les détenteurs de la dette publique devrait mettre en balance plusieurs considérations. Certes, la transparence sur l'identité des détenteurs des titres de dette publique permettrait d'anticiper une concentration trop importante de ceux-ci et limiterait le risque d'opérations malveillantes sur la dette publique française. Mais d'un autre côté, l'affaiblissement du secret des affaires et la limitation de l'accès des investisseurs étrangers à la dette publique française, qui provoqueraient une réduction de la demande de dette publique française, entraîneraient une perte d'attractivité et un renchérissement de la dette publique.

Je demande donc le retrait des amendements CF8 et CF9 ; à défaut, avis défavorable.

M. Kévin Mauvieux (RN). Il faudrait, nous dit le rapporteur général, demander au Gouvernement pourquoi on a continué d'émettre de la dette indexée alors que les taux étaient négatifs ces dix dernières années. Je ne cesse de poser la question. La réponse est toujours la même, et je la trouve inquiétante : « *Les marchés financiers le demandent.* » Mais nous ne sommes pas là pour gaver les marchés financiers, nous sommes là pour financer l'État avec les deniers publics ! L'argent du contribuable ne doit pas engraisser la finance. L'État a continué à

émettre des OATi sous prétexte que nous ne pourrions pas lever de dette sans elles, faute d'offre. En réalité, le taux de couverture pour les OAT classiques est compris entre 2 et 3, ce qui signifie qu'il y a deux à trois fois plus de demande que d'obligations émises sur les marchés. Le recours aux OATi n'est donc pas justifié.

Comme je le disais, et comme vous l'avez confirmé en citant l'article précis du code, nous nous interdisons de savoir qui détient notre dette. On marche sur la tête ! Vous dites qu'il y a un risque à connaître les détenteurs. Nous ne demandons pas que leur nom soit rendu public, nous voulons simplement connaître leur nationalité ainsi que la structure des organisations concernées pour savoir où est détenue notre dette. Je maintiens mes amendements.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il y a un débat concernant le recours aux OATi. Nos collègues allemands l'ont interdit à la fin de l'année 2023 et j'ai dit publiquement que je partageais leur position. La réponse de la direction générale du Trésor, sur ce point comme sur d'autres, est qu'elle répond à la demande, mais nous pouvons financer notre dette autrement que par des OATi. Je partage votre diagnostic. Toutefois, ce n'est pas dans la loi de règlement qu'on résoudra le problème.

La deuxième question est encore plus complexe. Le créancier final n'est pas toujours celui qui apparaît en première détention : un fonds qatari peut être domicilié au Qatar et être alimenté par des fonds saoudiens ou américains. Ce qui est important, c'est que la part détenue par les étrangers a recommencé à croître : de 60 %, elle était tombée à 48 % avant de remonter à 55 %. C'est un facteur de fragilité. Les finances françaises étant plus que difficiles, le risque – donc le coût – est croissant et le financement de la dette est plus aléatoire.

Je vous demande néanmoins de retirer les trois amendements.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). On demande un nouveau rapport... Pour en faire quoi ? Nous n'avons techniquement pas accès à tous les éléments. Il sera facile d'identifier le détenteur initial des titres. Mais le marché secondaire existe, et il va très vite ; nous n'aurons jamais l'information à l'instant *t*. Un nouveau rapport sur le sujet n'a pas de sens dans le cadre de la loi de règlement.

La commission adopte successivement les amendements CF7, CF8 et CF9.

Article additionnel après l'article 2 : Demande de rapport sur l'évolution de la dette publique et privée et du patrimoine des ménages

Amendement CF58 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Nous demandons au Gouvernement un rapport comparant l'évolution de la dette publique à celle de la dette privée et du patrimoine des ménages.

La dette fait l'objet d'une appréhension légitime liée à des doutes sur la pérennité de la capacité d'emprunt de l'État. Elle fait aussi l'objet d'une stigmatisation morale, dont le Premier ministre actuel – qui parle aux Français d'économies, comme si nous étions tous des enfants – s'est fait une spécialité. Comparer la dette publique avec la dette privée et la mettre en perspective avec le stock d'épargne et le patrimoine des ménages complèterait notre vision de la dette sous un angle intéressant.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je vous remercie pour cet amendement qui pose la question intéressante à laquelle, hélas, peu de nos collègues s'intéressent.

Les informations que vous demandez figurent dans les comptes de patrimoine de l'Insee. Pour l'année 2023, les actifs de l'État se sont élevés à 1 072 milliards d'euros, tandis que ses passifs financiers atteignaient 2 732 milliards d'euros, soit un actif net négatif de 1 660 milliards. Cela tient au fait que le déficit français est pour l'essentiel un déficit de fonctionnement : sur 155 milliards d'euros de déficit pour 2024, il y a un peu plus de 120 milliards d'euros de déficit de fonctionnement ; les investissements sont faibles, de l'ordre d'une trentaine de milliards d'euros. À l'inverse, les administrations publiques locales disposent d'actifs évalués à 2 076,5 milliards d'euros tandis que leurs dettes s'élèvent à 308 milliards d'euros, soit un actif sept fois supérieur au passif. En clair, l'actif net positif des collectivités territoriales est du même ordre de grandeur que l'actif net négatif de l'État. Quant aux ménages français, ils disposent d'un patrimoine de 16 469 milliards d'euros pour un passif de 2 095 milliards d'euros, soit un actif net positif de plus de 14 000 milliards d'euros. Je demande le retrait de cet amendement.

M. Laurent Baumel (SOC). Je vous remercie pour ces chiffres. Il serait toutefois intéressant de connaître leur évolution dans un rapport plus consistant.

M. Philippe Brun (SOC). Puisque nous avons parlé des OATi, je me rappelle que M. le rapporteur général, à l'époque simple commissaire aux finances, avait déposé plusieurs amendements sur la loi de règlement de 2022 ou de 2023 pour demander des éclaircissements sur les primes d'émission de l'Agence France Trésor. A-t-il obtenu des réponses ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous trouverez tous les chiffres sur les primes d'émission, en flux et en stock, dans mon rapport ; de mémoire, les primes d'émission sont en très forte croissance. Je précise à l'attention de nos collègues que ces primes portent sur les obligations réémises : un titre d'une valeur initiale de 100 verra sa valeur diminuer à 90 ou 92 si les taux d'intérêt augmentent ; inversement, si les taux baissent, sa valeur pourra atteindre 110.

La commission adopte l'amendement.

Article 3 : Résultat de l'exercice 2024 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Amendement de suppression CF5 de M. Jean-Philippe Tanguy

M. Matthias Renault (RN). Je me contenterai de donner quelques chiffres sur cet article, dont nous discuterons de manière plus détaillée en séance. En 2023, les charges de personnel de l'État étaient de 164 milliards d'euros ; en 2024, elles étaient de 175 milliards d'euros. Les charges de fonctionnement étaient de 305 milliards d'euros en 2023 et de 322 milliards d'euros en 2024. Les dettes financières étaient de 2 480 milliards d'euros en 2023 et de 2 650 milliards d'euros en 2024. Il va de soi que nous ne pouvons approuver ni ce bilan ni cette gestion.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis favorable. Le résultat comptable, qui correspond au déficit de fonctionnement de l'État, est de – 123,7 milliards d'euros. Les collectivités territoriales n'ont aucun déficit de fonctionnement, elles sont même en excédent et elles investissent, d'où les résultats patrimoniaux que j'ai rappelés tout à l'heure.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé**.*

Après l'article 3

Amendement CF39 de M. Anthony Boulogne

M. Anthony Boulogne (RN). L'amendement demande la remise d'un rapport établissant une trajectoire annuelle de réduction de la contribution française au budget de l'Union européenne qui soit cohérente avec les efforts exigés pour le redressement des comptes de la Nation.

La stratégie pluriannuelle des finances publiques pour les années 2026 à 2029, fixée par le Gouvernement, prévoit un effort cumulé de 110 milliards d'euros, dont 40 milliards d'euros dès l'année prochaine. Les efforts qui seront consentis pour redresser nos comptes publics doivent être justement répartis. Il est temps de s'attaquer aussi aux postes de dépense tabous de l'État, à commencer par la contribution française au budget de l'Union européenne qui passera de 23 milliards d'euros en 2025 à 30 milliards d'euros en 2026 et à 32 milliards d'euros en 2027, soit près de 10 milliards d'euros supplémentaires en seulement trois ans. Le Rassemblement national en a assez que la France soit la vache à lait de Bruxelles en finançant le rabais des autres pays.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis défavorable. La contribution française au budget de l'Union européenne est le fruit d'une négociation entre les États membres et son montant est fixé dans un accord international. Les amendements déposés sur le sujet n'ont donc pas de sens.

M. Philippe Juvin (DR). L'amendement doit être rejeté pour plusieurs raisons. La première est que la France a conclu des accords internationaux et qu'elle doit honorer sa signature. La seconde est qu'il accrédite auprès de l'opinion l'idée fausse selon laquelle l'appartenance à l'Union européenne serait une charge, alors que de nombreux rapports ont établi que la non-appartenance à l'Union européenne, plus particulièrement l'absence de marché intérieur, pèserait très fortement sur notre économie, chiffres à l'appui. Troisièmement, alors que les nouveaux emprunts communs de l'Union européenne permettent désormais à celle-ci d'emprunter pour la France, il est cocasse de proposer de ne pas les rembourser.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 4 : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement de suppression CF6 de M. Jean-Philippe Tanguy.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé**.*

Article additionnel après l'article 4 : Demande de rapport relatif à la gestion budgétaire de l'année 2024

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF13 de M. Matthias Renault.*

Après l'article 4

Amendement CF11 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Le montant des restes à payer est un élément intéressant de ce projet de loi de règlement, puisqu'il a doublé en six ans pour atteindre 217 milliards d'euros en 2024. Ce dérapage mérite des explications, que nous ne manquerons pas de demander au ministre de l'économie lors de l'examen du texte en séance.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les restes à payer s'établissaient en effet à 217 milliards d'euros en fin d'année 2024, un montant d'autant plus élevé que la Cour des comptes estime que les dépenses de l'État sont rigides à hauteur d'environ 77 %. Cela signifie que nous accumulons autant de dettes potentielles pour l'avenir. Vous trouverez ces éléments d'analyse dans mon rapport à paraître.

Il ne me semble toutefois pas utile de demander un rapport sur la dynamique et la soutenabilité des restes à payer de l'État : chacun sait que leur niveau actuel n'est pas soutenable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF55 de M. Laurent Baumel

M. Laurent Baumel (SOC). Contrairement à ce qu'a affirmé notre collègue Jean-René Cazeneuve, ce projet de loi n'est pas une simple photographie, puisqu'il fait apparaître une sous-exécution délibérée, par l'État, des crédits de la mission *Aide publique au développement* : il reflète un choix politique, sur lequel nous sommes en droit de porter une appréciation. Nous demandons donc que soient explicitées, dans un rapport, les raisons ayant conduit l'État à estimer qu'il était en droit de consommer moins que ce que le Parlement lui avait demandé dans ce domaine tout sauf secondaire.

M. Charles de Courson, rapporteur général. La mission *Aide publique au développement* a fait l'objet, en 2024, de fortes mesures de régulation budgétaire qui interrogent sur le pilotage de l'aide internationale française et se sont traduites par des autorisations d'engagement sans objet en fin de gestion.

Il me semble toutefois préférable de laisser le rapporteur spécial compétent, notre collègue Corentin Le Fur, de se saisir de ce sujet plutôt que d'attendre un rapport du Gouvernement. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 4 : Demande de rapport sur les conséquences de la sous-budgétisation récurrente du programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

Contre l'avis du rapporteur général, la commission adopte l'amendement CF16.

Article additionnel après l'article 4 : Demande de rapport sur l'évolution, les causes et les conséquences des restes à payer de la mission Défense

Amendement CF19 de M. Matthias Renault.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Même argument que précédemment : les restes à payer de la mission *Défense* devraient faire l'objet d'un travail du rapporteur spécial compétent plutôt que d'un rapport du Gouvernement.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 4

Amendement CF14 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Nous souhaitons que le Gouvernement remette un rapport détaillant l'emploi, par les anciens premiers ministres, des crédits qui leur sont attribués. Mme Dalloz a certes produit, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, un excellent rapport détaillant ces crédits, mais il serait souhaitable que le Gouvernement lui-même fasse la transparence sur cette question. Rappelons que la suppression de certains avantages avait été votée à l'occasion de l'examen du budget, avant de disparaître du texte en commission mixte paritaire, malgré les amendements soutenus par le RN et – l'honnêteté intellectuelle m'oblige à le reconnaître – par LFI.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Nous sommes nombreux à partager votre préoccupation. Le détail des crédits alloués aux anciens premiers ministres figure effectivement déjà dans les travaux de notre collègue Marie-Christine Dalloz, rapporteure spéciale de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Quant à savoir s'il serait opportun de supprimer ce dispositif, il appartient au législateur de se prononcer plutôt que d'attendre que le Gouvernement donne son avis dans un rapport qui n'apporterait pas grand-chose au débat. J'ai d'ailleurs moi-même déposé une proposition de loi en ce sens.

Je vous propose donc de retirer votre amendement, quitte à interroger le Gouvernement sur sa position en séance. À défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF15 de M. Matthias Renault.

Article additionnel après l'article 4 : Demande de rapport relatif à la gestion et l'exécution du dispositif *MaPrimeRénov'* entre 2020 et 2024

Amendement CF45 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). Alors que les difficultés d'application du dispositif *MaPrimeRénov'* sont particulièrement d'actualité – puisque le Gouvernement vient d'annoncer qu'il envisage sa suspension à compter de juillet –, nous souhaitons éclairer les raisons de la sous-consommation des crédits qui lui étaient alloués en 2024 et qui n'ont été dépensés qu'à hauteur de 70 %. On peut subodorer que ce phénomène s'explique par des démarches administratives kafkaïennes, un reste à charge trop élevé, un accès aux prêts complexe, ou encore un nombre insuffisant d'artisans reconnus garants de l'environnement (RGE).

Au-delà de ce rapport, toutefois, nous avons surtout besoin, en matière de rénovation énergétique, d'une politique cohérente, plutôt que d'à-coups incessants. Or le manque de

constance et l'absence d'orientation claire ne font qu'empirer avec le temps : on change les critères, on modifie le montant des crédits alloués, et voilà qu'on annonce une suspension du dispositif. Notre commission doit se saisir de ces questions et inciter le Gouvernement à faire preuve de constance dans ce domaine.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je partage votre constat : la sous-consommation des crédits alloués à *MaPrimeRénov'* est récurrente, pour les raisons que vous évoquez et qui sont déjà bien documentées. De nombreux rapports récents ont été produits sur la trajectoire budgétaire du dispositif. À l'Assemblée nationale, les travaux de nos collègues David Amiel et François Jolivet retracent l'évolution des crédits qui lui sont consacrés, malgré leur morcellement entre plusieurs programmes.

Décrire la trajectoire budgétaire du dispositif étant à la portée des rapporteurs spéciaux, il ne me semble pas nécessaire de demander un rapport au Gouvernement sur ce sujet. Je vous demande donc de retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 4

Amendement CF46 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). Le dispositif de *leasing* social fait quant à lui l'objet d'une surconsommation des crédits qui lui sont alloués, mais il est soumis à la même logique de bricolage. Depuis maintenant deux ans, il repose sur un financement de bric et de broc : en 2024, des crédits ont dû être prélevés sur la partie non consommée de l'enveloppe dédiée à *MaPrimeRénov'* ; cette année, on annonce qu'il sera financé par les certificats d'économie d'énergie (C2E).

Sur cette question importante non seulement d'un point de vue écologique, mais aussi en matière d'accès à la mobilité, particulièrement en milieu rural, nous avons besoin de constance et d'un financement pérenne, à travers lequel l'État s'engage sur plusieurs années.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous n'avez pas tort : le dispositif a dû être interrompu car son succès était tel qu'il n'était plus possible de le financer. Ce travail d'analyse relève cependant du rapporteur spécial, davantage que du Gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 4 : Demande de rapport sur les annulations de crédits non consommés en 2024 et non reportés sur la mission Enseignement scolaire

Amendement CF40 de M. Anthony Boulogne

M. Charles de Courson, rapporteur général. En tant que rapporteur spécial de la mission *Enseignement scolaire*, notre collègue Anthony Boulogne a les moyens d'obtenir directement les informations qu'il requiert en application de l'article 57 de la LOLF. Plutôt que de demander un rapport au Gouvernement, utilisons les pouvoirs dont nous disposons en tant que parlementaires. Avis défavorable.

Contre l'avis du rapporteur général, la commission adopte l'amendement CF40.

Article additionnel après l'article 4 : *Demande de rapport établissant le détail des annulations réalisées au cours de l'exercice 2024 sur les crédits de la mission Enseignement scolaire à la suite du décret n° 2024-124 du 21 février 2024*

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF42*

Article additionnel après l'article 4 : *Demande de rapport justifiant la sous-exécution des crédits alloués à la formation des enseignants au cours de l'exercice budgétaire 2024*

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF41.*

Article additionnel après l'article 4 : *Demande de rapport établissant le montant total des crédits consommés en 2024 relatifs à la politique de l'éducation prioritaire au sein de la mission Enseignement scolaire*

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF43.*

Article additionnel après l'article 4 : *Demande de rapport sur les causes des dysfonctionnements observés dans la gestion budgétaire de la politique migratoire en 2024*

Amendement CF17 de M. Matthias Renault

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il me semble que la question que vous soulevez, à savoir « *les causes des dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre budgétaire de la politique migratoire en 2024* », doit être traitée dans le cadre du débat avec le Gouvernement en séance plutôt que dans un rapport. En tout état de cause, les rapporteurs spéciaux Mathieu Lefèvre et Charles Rodwell sont pleinement en mesure de se saisir de ce sujet. N'affaiblissons pas leur travail.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Article additionnel après l'article 4 : *Demande de rapport justifiant l'annulation d'autorisations d'engagement non consommées en 2024 et non reportées sur le programme 107 Administration pénitentiaire*

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF56 de M. Laurent Baumel.*

Après l'article 4

Amendement CF35 de Mme Gabrielle Cathala

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous voulons aider le Gouvernement et nos collègues macronistes. Puisque vous cherchez à couper à tout-va dans les dépenses, nous vous proposons une piste : les dépenses fiscales. Il s'agit ici d'obtenir un rapport sur la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui finance la quasi-totalité des niches et cadeaux fiscaux ainsi que des aides aux grandes entreprises.

S'il est des dépenses de l'État qui augmentent, ce sont bien celles-là : depuis l'arrivée de Macron, ces cadeaux aux plus riches sont passés de 103 milliards d'euros à 146 milliards d'euros, soit une hausse de plus de 40 milliards d'euros. Le phénomène est tel que les

remboursements et dégrèvements représentent 40 % des recettes de l'État. Les sommes que vous allez faire payer aux plus pauvres par la hausse de la TVA permettront ainsi d'offrir des dizaines de milliards, voire plus, aux plus riches de ce pays.

Nous alertons également sur votre capacité à anticiper ces dépenses. Vos budgets sont construits de manière particulièrement insincère, puisque vous ne parvenez pas à estimer le montant de ces cadeaux fiscaux, qui semble complètement incontrôlé : la différence entre les prévisions et l'exécution a atteint 10 milliards d'euros en 2024 et vous avez dû, au cours des deux dernières années, consentir des rallonges importantes – 12,5 milliards d'euros en fin d'année 2023 et 7,7 milliards d'euros en 2024. Visiblement, l'improvisation et le dérapage ne vous posent pas de problème lorsqu'il s'agit d'aider les plus riches.

Ces dépenses n'ont en outre, aucune efficacité économique : l'année dernière, alors qu'elles dérapaient, plus de 60 000 entreprises ont fermé et les emplois industriels ont reculé, ne représentant plus que 15 % de l'emploi total, contre 16 % en 2018.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les données que vous demandez sont déjà disponibles dans la documentation budgétaire. En tant que rapporteure spéciale, notre collègue Christine Pirès Beaune réalise par ailleurs chaque année, à l'occasion du Printemps de l'évaluation, un travail très intéressant pour expliquer les écarts que vous avez relevés. Ses analyses me semblent plus utiles qu'un énième rapport du Gouvernement.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Quand on évoque les remboursements et dégrèvements, il faut garder à l'esprit qu'ils sont en partie liés à la mécanique de l'impôt. Lorsque la TVA s'applique, il peut arriver que la somme à collecter soit inférieure au montant de TVA déductible. Les entreprises concernées bénéficient alors d'un crédit, dont elles peuvent demander le remboursement : c'est un dû, et il n'y a rien à creuser de ce côté.

En revanche, si certains points n'ont pas encore fait l'objet d'investigations, je suis prête à les examiner. Je me suis déjà penchée, il y a quelques années, sur le crédit d'impôt recherche (CIR) ainsi que sur le crédit d'impôt au titre des services à la personne (CISAP). Peut-être pourrions-nous aussi faire un focus sur les règlements d'ensemble ou sur certains règlements contentieux, mais les principaux crédits d'impôts ont été expertisés. Il me semble que nous disposons déjà d'assez nombreux éléments sur le sujet.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 4 : Demande de rapport relatif aux perspectives d'évolution et aux conditions de maîtrise des dépenses liées à l'aide médicale de l'État

Amendement CF12 de M. Matthias Renault

M. Charles de Courson, rapporteur général. Notre ancienne collègue Véronique Louwagie avait conduit des travaux sur les dépenses liées à l'aide médicale de l'État (AME). Cette question doit être traitée dans le cadre du débat en séance avec le Gouvernement plutôt que dans un nouveau rapport.

La commission adopte l'amendement.

Présidence de M. Éric Coquerel, président de la commission

Article 5 : *Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement*

*La commission **rejette** l’article 5.*

Article 6 : *Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes*

*La commission **rejette** l’article 6.*

Après l’article 6

*Suivant l’avis du rapporteur général, la commission **rejette** les amendements CF24, CF23 et CF25 de M. Matthias Renault.*

Article additionnel après l’article 6 : *Demande de rapport sur le solde créditeur du compte d’affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce**

*Contre l’avis du rapporteur général, la commission **adopte** l’amendement CF61 de M. Laurent Baumel.*

Après l’article 6

*Suivant l’avis du rapporteur général, la commission **rejette** l’amendement CF22 de M. Matthias Renault.*

Article 7 : *Affectation du résultat patrimonial de l’exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l’État*

*Suivant l’avis du rapporteur général, la commission **adopte** les amendements de suppression CF28 de M. David Guiraud et CF52 de M. Laurent Baumel.*

*En conséquence, l’article 7 est **supprimé**.*

Article 8 : *Affectation du résultat patrimonial de l’exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l’État*

*Suivant l’avis du rapporteur général, la commission **adopte** les amendements de suppression CF29 de Mme Gabrielle Cathala et CF53 de M. Laurent Baumel.*

*En conséquence, l’article 8 est **supprimé**.*

Article 9 : *Affectation du résultat patrimonial de l’exercice 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l’État*

*Suivant l’avis du rapporteur général, la commission **adopte** les amendements de suppression CF30 de M. David Guiraud et CF54 de M. Laurent Baumel.*

*En conséquence, l’article 9 est **supprimé**.*

Article 10 : *Règlement du compte spécial *Participation de la France au désendettement de la Grèce**

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement de suppression CF20 de M. Matthias Renault.*

*En conséquence, l'article 10 est **supprimé**.*

Après l'article 10

*À la demande du rapporteur général, l'amendement CF60 de M. Laurent Baumel est **retiré**.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** les amendements CF51 de Mme Eva Sas, CF59 de M. Laurent Baumel, CF48 de Mme Eva Sas, CF32 de M. Aurélien Le Coq, CF49 et CF50 de Mme Eva Sas, CF31 de Mme Gabrielle Cathala, CF36 de M. David Guiraud, CF34 de M. Aurélien Le Coq, CF38 de Mme Gabrielle Cathala, CF33 de M. David Guiraud et CF47 de Mme Eva Sas.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi ainsi **modifié**.*

*

* *

La commission examine le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2024 (n° 1456) (M. Jean-Didier Berger, rapporteur pour avis)

M. Jean-Didier Berger, rapporteur pour avis. Nous examinons pour avis le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Placss) de l'année 2024. L'exercice est moins inhabituel que le précédent, au cours duquel nous avons étudié à deux reprises le projet de loi, compte tenu de la dissolution. La situation des comptes de la sécurité sociale n'en est pas moins critique. Ceux qui prétendent que l'on pourra trouver des marges de manœuvre – par exemple pour faire passer le budget de la défense de 50 à 100 milliards d'euros – sans toucher à notre modèle social sont à côté de la vérité ou ne la disent pas tout entière aux Français.

Notre modèle social est ultragénéreux : c'est celui qui corrige le plus au monde les inégalités. Selon France Stratégie, la redistribution les réduit de 25 %, soit près de 10 points de plus que la médiane européenne. Ce système est financé par des impôts et des cotisations très élevés, pour un niveau de dette très important et des dépenses tous azimuts qui explosent. La Cour des comptes, dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, fait le constat d'une « trajectoire des comptes sociaux hors de contrôle ».

Notre devoir de solidarité à l'égard de nos compatriotes et surtout des générations de demain exige que nous en reprenions le contrôle. Le creusement du déficit constaté en 2024 est assez inédit hors période de crise, interrompant le redressement des comptes sociaux. De près de 15 milliards d'euros en 2024, il devrait s'établir à plus de 24 milliards d'euros en 2028. Ces déficits pèsent sur l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et sur la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). La trajectoire de la Cades reste bonne et va vers une résorption de la dette. En revanche, les déficits de l'Acos s'enchaînent et s'aggravent. Ils vont croître plus vite que ne se réduit la dette de la Cades, ce qui imposera de prendre des décisions stratégiques. Nous avons voté un plafond d'emprunt de 45 milliards d'euros en 2024. En 2028, il faudra le multiplier par trois.

Un tel déficit pose notamment la question de la soutenabilité de notre système de retraites. La Cour des comptes l'a bien dit : remettre en cause la réforme des retraites – comme ce sera le cas demain dans l'hémicycle – alors même qu'elle n'est pas suffisante ne ferait qu'aggraver le déficit de 15 milliards d'euros supplémentaires. On ne peut pas se payer ce luxe, d'autant moins à l'heure où d'autres pays européens prennent des mesures inverses. Le Danemark fera ainsi passer l'âge de la retraite à 70 ans à l'horizon 2040. L'Italie y réfléchit également. Or l'espérance de vie dans ces pays est un peu plus faible que la nôtre.

Les solutions proposées pour la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ne sont pas suffisantes. Le relèvement du taux de contribution employeur va même générer des effets pervers. Les employeurs, qui auront plus de difficultés à payer les futurs recrutements, s'orienteront davantage vers les contractuels. C'est un cercle vicieux.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale explosent : elles atteignent 643 milliards d'euros en 2024, en hausse de plus de 5 % par rapport à 2023. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui avait été respecté pendant plusieurs années, n'est plus sous contrôle et dérape, alors qu'il n'y a ni crise sanitaire ni poussée inflationniste. Certains postes de dépense doivent nous alerter. C'est le cas des indemnités journalières, qui ont augmenté de plus de 100 % en dix ans. Sans doute faudra-t-il modifier les règles des arrêts. J'ai fait plusieurs propositions à l'automne dernier afin que le délai de carence soit plus juste. Pourquoi traiter de la même façon ceux qui ne sollicitent jamais la solidarité nationale et ceux qui la sollicitent à tort et à travers ? Il paraît également nécessaire de reprendre le contrôle des dépenses liées aux transports sanitaires. À tout le moins, nous pourrions nous accorder sur le fait que nous ne pourrions pas continuer à soutenir un modèle qui laisse exploser ce type de dépenses. Cela risque de remettre en cause tous les mécanismes de solidarité.

Des amendements de suppression ont été déposés sur les quatre articles du texte. Mais quel sens cela aurait-il d'être contre un texte vidé de son contenu ? Vous auriez plutôt intérêt à préserver le thermomètre dans son intégralité. Une partie toutefois en est contestable : celle qui concerne les comptes de la branche famille et de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). C'est la deuxième année consécutive qu'ils ne sont pas certifiés ; la troisième fois depuis cinq ans.

Je proposerai de voter contre le texte pour trois raisons : du fait de la perte de contrôle totale de nos comptes sociaux, liée à de mauvaises orientations ; à cause de la déficience d'une partie des comptes et de la non-certification des comptes de la branche famille ; par anticipation, parce que, si tous les amendements de suppression sont adoptés, voter ce texte n'aurait plus aucun sens.

M. le président Éric Coquerel. Je vous rejoins sur votre conclusion et je voterai dans le même sens – mais peut-être pas pour les mêmes raisons.

Sur les 40 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques à trouver, j'ai bien compris que l'idée du gouvernement – inspiré fort opportunément par le rapport de la Cour des comptes – était d'en prendre une bonne partie sur les dépenses sociales, au risque de remettre en question les fondements mêmes de notre système social. Le lendemain de la publication du rapport, François Bayrou parlait d'une TVA sociale, même si j'ai cru comprendre qu'il avait depuis abandonné cette idée saugrenue.

Je voudrais revenir sur cette autre idée selon laquelle le manque de liquidités mettrait en péril notre système. En réalité, l'Acoss n'est pas outillée pour financer une dette élevée, notamment parce qu'elle emprunte sur des marchés à court terme. Si le niveau d'emprunt nécessaire en 2027 dépassait 70 milliards d'euros, on pourrait se retrouver dans une situation compliquée. Mais on n'en est pas là. Si l'on enlevait les 19 milliards d'euros de recettes de la Cades consacrés au désendettement qui sont imputés chaque année aux comptes sociaux, en réalité, en 2024, la sécurité sociale ne serait pas déficitaire de 15,3 milliards d'euros mais excédentaire de 4 milliards. En 2025, le déficit affiché est de 21 milliards d'euros. En réalité, il ne serait que de 2 milliards d'euros et, en 2028, de 5 milliards d'euros au lieu de 24 milliards d'euros.

Beaucoup avaient sonné l'alerte sur le danger que représentait le transfert d'une dette de l'État vers la dette sociale. Une grande part des 92 milliards d'euros de déficit isolés sur la période 2020-2023 et imputés sur la dette sociale sont l'effet de la politique menée en réponse au covid – le chômage partiel, par exemple. C'était d'autant moins opportun qu'à l'inverse du stock de la dette de l'État, celui de la dette sociale doit être remboursé. L'économiste Michaël Zemmour avait estimé qu'imputer ce montant sur la dette de l'État aurait permis d'économiser 9 milliards d'euros par an. Sans doute faudrait-il que l'État reprenne une partie de cette dette.

Il y a eu une politique d'appauvrissement de la sécurité sociale. Si une large partie des exonérations est compensée, 5,5 milliards d'euros ne le sont pas. L'encouragement de l'autoentrepreneuriat, soit des emplois qui ne cotisent pas à la sécurité sociale, a contribué au manque de recettes de la sécurité sociale.

Enfin, certaines dépenses non financées me semblent relever d'une politique de l'État : primes Ségur et revalorisation des tarifs de consultation chez les médecins, pour 14 milliards d'euros. La question posée est une fois de plus celle des recettes : reconsidérer les exonérations et la dette logée dans la Cades, soumettre les dividendes de la participation salariale à des cotisations, augmenter modérément les cotisations d'assurance vieillesse notamment pour la retraite – selon des économistes, une augmentation de 0,15 point des cotisations par an pendant sept ans permettrait de revenir à l'âge légal de 62 ans. Il y a des solutions. Comme pour le budget de l'État, il faut identifier les dépenses indues et rechercher des recettes supplémentaires.

M. Philippe Lottiaux (RN). Le déficit de la sécurité sociale se creuse. La Cour des comptes a refusé de certifier les comptes de la branche famille et a certifié avec réserve ceux des quatre autres branches. Si la sécurité sociale était une entreprise privée, elle aurait déjà déposé le bilan. Le constat de la Cour des comptes est inquiétant, que ce soit sur les milliards d'euros de non-récupération de créances par les Urssaf, les très nombreuses erreurs déclaratives des allocataires des CAF estimées à 1,7 milliard d'euros, les erreurs internes, celles affectant les remboursements de frais de santé ou les indemnités journalières. On comprend mieux que les Français et les entreprises croulent sous les charges, alors que le système de santé se détériore.

Face à cela, aucune action réelle de redressement des comptes n'est menée. Nous assistons seulement à des tentatives désespérées de s'en prendre encore et toujours aux Français qui cotisent, par le biais du déremboursement de médicaments ou du transport sanitaire – en témoignent les récentes manifestations de taxis. Il y a pourtant de nombreuses pistes pour améliorer la situation : la lutte contre la fraude, la réforme de certaines prestations, comme l'aide médicale de l'État, la conditionnalité de certaines prestations ou la lutte contre la suradministration qui embolise le système – toujours plus d'administratif et toujours moins de soignants, cela ne peut conduire qu'à la catastrophe sanitaire et financière que nous

connaissons. En tout état de cause, nous ne pourrons pas cautionner ce projet de loi qui présente une situation manquant singulièrement de sérieux dans sa gestion politique comme comptable.

M. David Amiel (EPR). Nous serons évidemment favorables au projet de loi. Je voudrais d'ailleurs saluer le progrès que constitue, depuis la révision organique de 2022, cette photographie du budget de la sécurité sociale.

Si la situation est moins dégradée que celle qui était attendue lors du projet de loi de financement de la sécurité sociale présenté cet automne, elle reste alarmante, particulièrement en ce qui concerne les dépenses d'assurance maladie, qui n'ont rien à voir avec des transferts entre l'État et la sécurité sociale. Pour sauvegarder l'essentiel, c'est-à-dire le fonctionnement de notre hôpital public, la couverture des soins de santé, la présence médicale dans l'ensemble du territoire, il faut corriger des dysfonctionnements. Cela m'amuse toujours d'entendre le Rassemblement national nous faire de grandes tirades sur les finances publiques mais voter contre la réforme des retraites il y a deux ans et s'opposer désormais à la réforme du transport sanitaire. Celle-ci n'affecte pourtant en rien la protection des Français mais corrige des dysfonctionnements qui font que l'on paie des transports à vide ou que l'on tolère une fraude très importante dans ce secteur.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Le président Coquerel a bien démontré que le déficit de la sécu n'est pas, en réalité, le trou abyssal que certains prétendent et brandissent à tout bout de champ pour expliquer qu'il faudrait dérembourser par ci, couper par là ou s'en prendre de nouveau au système de retraites. Puisque le collègue macroniste parle de l'assurance maladie, que certains présentent comme hors de contrôle, il faudrait rappeler que, sur les 4,8 milliards d'euros de dérapage présentés cette année, 3,7 milliards d'euros sont imputables à un manque de recettes et à leur mauvaise anticipation. Le problème, ici comme ailleurs, est bien celui des rentrées d'argent. Depuis qu'Emmanuel Macron préside malheureusement ce pays, les exonérations de cotisations sociales, soit les cadeaux faits aux patrons et aux grandes entreprises, sont passées de 29 milliards d'euros en 2017 à 77 milliards d'euros en 2024. Ce sont 50 milliards d'euros de manque à gagner pour les caisses de l'État et autant, bien souvent, dans les poches des actionnaires, puisque ni l'emploi ni l'investissement productif n'augmentent.

Mais comment fait-on pour ne pas avoir un trou de 77 milliards d'euros ? On est allés les chercher dans la consommation populaire, c'est-à-dire dans les poches des plus pauvres, avec les transferts de TVA. En 2017, il y avait 11 milliards d'euros de TVA transférés ; en 2024, nous arrivons à 60 milliards d'euros. À chaque fois que l'on donne un cadeau aux patrons, on le fait payer à ses propres salariés quand ils vont faire leurs courses et qu'ils achètent une baguette. En 2024, les exonérations non compensées représentent 8 milliards d'euros. Non seulement le levier de la TVA ne permet pas de combler le manque à gagner dans le budget de l'État mais surtout, ce sont toujours les plus pauvres qui le paient. En effet, la TVA pèse 12,5 % du revenu des foyers les plus modestes et seulement 4,7 % de celui des plus aisés. Conséquence de cette austérité : notre hôpital souffre puisque cette année encore l'Ondam est inférieur de 1,9 milliard d'euros aux besoins.

M. Philippe Brun (SOC). Vous ne serez pas surpris que nous n'approuvions pas ces comptes de la sécurité sociale, comme la Cour des comptes qui n'a pas certifié les comptes de la branche famille et qui n'a certifié les comptes des autres branches qu'avec des réserves. Cela laisse une impression de déjà vu, celle du gouvernement qui vide les caisses en laissant filer 77 milliards d'euros en 2024 dans les exonérations de cotisations sociales dont certaines ne sont pas compensées. Le salaire est contourné, alors même qu'il est l'assiette principale de

financement de la sécurité sociale, au profit de revenus essentiellement défiscalisés et désocialisés – participations, prime de partage de la valeur, intéressement. Cette stratégie a été critiquée par la Cour des comptes. Son coût pour la sécurité sociale est de 19,3 milliards d’euros pour 2023, de quoi largement couvrir le déficit qu’il nous est demandé d’approuver. Impression de déjà vu aussi puisque cette année encore, les déficits dont les différents gouvernements Macron portent la responsabilité sont attribués à des hôpitaux qui coûteraient trop cher, à la médecine de ville, aux taxis, à la prévention ou aux personnes âgées.

Des solutions existent pourtant : reconsidérer les allègements de cotisations sociales, notamment au-dessus de 2,5 smic, augmenter le smic et tenir une conférence nationale sur les salaires, réorienter nos efforts vers la prévention des accidents du travail, en santé et en matière de santé environnementale.

M. Nicolas Ray (DR). Notre groupe votera également contre ce projet de loi pour exprimer notre désaccord avec la politique de finances sociales des gouvernements qui ont préparé le budget 2024. Le rejet de ce texte est sans conséquence sur l’examen du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale mais nous souhaitons souligner par ce vote la profonde aggravation du déficit de la sécurité sociale, qui est passé d’un peu plus de 10 milliards d’euros à plus de 15 milliards d’euros en un an, avec des branches déficitaires – la branche vieillesse de 5,6 milliards d’euros, plus du double de celui de 2023, ou la branche maladie, de près de 14 milliards d’euros. La légère amélioration de 2,9 milliards d’euros par rapport aux prévisions s’explique par des recettes supérieures à celles initialement prévues et non grâce à des mesures correctrices.

Nous déplorons que cette gestion ne se soit pas redressée pour assurer le financement de notre modèle social, auquel nous sommes attachés. Il est temps de s’attaquer vigoureusement à cette impasse budgétaire de nos dépenses sociales. Notre groupe ne peut approuver cette gestion court-termiste qui a malheureusement guidé l’action des gouvernements précédents. Nous regrettons aussi que Michel Barnier n’ait eu ni le temps ni l’occasion de corriger cette situation, du fait de l’adoption de la motion de censure votée conjointement par le Rassemblement national et le Nouveau Front populaire. La Cour des comptes se montre particulièrement inquiète vis-à-vis de la trajectoire de nos comptes sociaux qui sont désormais hors de contrôle, parlant même de « cessations de paiement ». Pour toutes ces raisons, nous appelons à un redressement de la trajectoire grâce à une plus grande prévention et une meilleure organisation de notre système de santé.

Mme Eva Sas (EcoS). L’examen des comptes de la sécurité sociale pour 2024 nous permet de réaffirmer clairement que la sécurité sociale n’est pas responsable de la situation catastrophique des finances publiques. Certes, son déficit atteint 15,3 milliards d’euros mais celui de l’État est de 169,8 milliards d’euros. Il serait donc profondément injuste de faire peser l’effort de redressement des comptes publics sur les dépenses sociales, comme le gouvernement s’apprête à le faire en 2026.

Deuxième constat : ce déficit n’est pas le résultat d’une dérive incontrôlée des dépenses qui, au contraire, ne permettent pas de couvrir les besoins, notamment pour les hôpitaux publics dont le déficit global atteint 2,8 milliards d’euros. Il s’explique avant tout par la compensation insuffisante des allègements généraux de cotisations patronales à hauteur de 5,5 milliards d’euros en 2024, auxquels il faut ajouter plus de 4 milliards d’euros d’exemptions, soit les cotisations perdues sur les compléments salariaux non soumis à cotisations. Ce sont donc presque 10 milliards d’euros qui ne sont pas compensés et qui expliquent les deux tiers du déficit.

S'agissant de l'idée de TVA sociale lancée par Emmanuel Macron et François Bayrou, consistant à faire basculer le financement de la protection sociale des cotisations vers la TVA, rappelons d'abord qu'elle est l'impôt le plus injuste à mobiliser, puisque quand les plus modestes octroient 12 % de leur revenu disponible à la TVA, les plus riches n'y consacrent que 5 %. Les plus pauvres ayant déjà du mal à boucler leur fin de mois, augmenter les prix à la consommation serait donc la plus mauvaise des idées, d'autant que le but est encore une fois de baisser le coût du travail, alors même que cette politique de l'offre n'a pas démontré son efficacité. Le gouvernement ne cherche qu'à faire un nouveau cadeau fiscal aux entreprises, malgré le niveau déjà démesuré des exonérations actuelles. Quasiment multipliées par quatre en dix ans, elles atteignent 77 milliards d'euros en 2024. Les écologistes sont donc fermement opposés à cette idée de TVA sociale et ils n'approuveront pas les comptes de la sécurité sociale tels qu'ils sont présentés par le gouvernement pour 2024.

Mme Félicie Gérard (HOR). Pour la troisième année consécutive, notre assemblée est appelée à se prononcer sur l'approbation des comptes de la sécurité sociale. Ce texte fait état d'une forte dérive de nos comptes sociaux. Tout d'abord, la branche maladie accuse un déficit de 13,8 milliards d'euros en 2024, la croissance des dépenses dépassant celle des recettes. Deuxièmement, le système de retraites accuse un déficit de 1,4 milliard d'euros en 2023 et de 4,4 milliards d'euros en 2024. Il doit s'appuyer sur la récente réforme des retraites pour tenter de stabiliser ses comptes, même si l'on peut se demander, au vu des bilans, si tout cela sera suffisant. Troisièmement, la branche autonomie, dont les dépenses atteignent 39,9 milliards d'euros en 2024, a bénéficié d'un excédent de 1,3 milliard mais anticipe un déficit de 0,7 milliard en 2025. Enfin, le déficit global du financement social est à nouveau à la dérive : - 15,3 milliards d'euros en 2024 et - 22,1 milliards d'euros prévus en 2025.

Face à ces constats, nous pensons qu'il est plus qu'urgent de réformer notre modèle social pour qu'il perdure de manière saine, en redéfinissant ce qui doit être considéré comme un risque mis en commun et ce qui relève de l'assurance privée. Nous pensons que nous devons revoir son financement pour qu'il ne repose plus uniquement sur les travailleurs et sur la dette. Enfin, nous pensons que nous devons plafonner les prestations sociales. Nous aurons l'occasion d'en débattre à l'automne, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agit ici non pas de se prononcer pour ou contre les mesures de politique sociale mises en œuvre ou envisagées par le gouvernement mais bien de valider la photographie des comptes 2024. Le groupe Horizons & indépendants votera donc en faveur de ce projet de loi.

M. Jean-Didier Berger, rapporteur pour avis. Monsieur le président, en ne reprenant pas la dette dans la Cades, nous n'aurions pas fait 19 milliards d'euros d'économies par an ; c'est le contraire, nous nous serions dégagé des marges de manœuvre en laissant la dette augmenter. Nous avons sur ce sujet une différence de points de vue.

Monsieur Lottiaux, vous savez qu'avec Jocelyn Dessigny nous allons mener une mission d'information pour éclairer les divers dysfonctionnements et chercher ensemble des solutions pour mettre un terme à l'augmentation des erreurs et des indus de la CAF.

Monsieur Amiel, certes les 15 milliards d'euros sont inférieurs aux près de 18 milliards d'euros annoncés à l'automne mais supérieurs aux 10 milliards d'euros prévus ensemble l'année dernière.

Monsieur Le Coq, ce ne sont pas certains qui disent que les comptes sont « hors de contrôle » mais la Cour des comptes elle-même, qui le constate et l'affirme. On ne peut pas faire de relativisme sur ce sujet.

Madame Sas, vous avez dit que la sécurité sociale n'était pas responsable du déficit global des finances publiques. Néanmoins, quand 1 euro sur 2 est dépensé pour le système social, dire que l'on va faire les économies sur un quart ou un cinquième du budget et réussir à régler tous les problèmes du pays paraît très difficile. Lorsque nous devons faire des économies dans nos familles, nous commençons par regarder les plus gros postes de dépenses. S'agissant des allègements patronaux, vous avez donné des chiffres sans en citer d'autres – et pour cause. En effet, il serait très difficile de savoir ce qui se serait passé sans ces allègements. Il faudrait estimer les emplois et donc les cotisations sociales qu'ils ont générés. Ne mentionner que le manque à gagner sans prendre en compte les bénéficiaires est assez contestable.

M. le président Éric Coquerel. Pour aller au bout de mon raisonnement, je pense que certaines charges qui relèvent de la Cades n'auraient jamais dû être imputées à la dette sociale.

Article liminaire : *Recettes, dépenses et solde des administrations de sécurité sociale pour l'année 2024*

Amendements de suppression CF1 de Mme Joëlle Mélin et CF10 de Mme Sophie Pantel

M. Jean-Didier Berger, rapporteur pour avis. Avis défavorable sur tous les amendements de suppression. D'une part, la loi organique exige du gouvernement qu'il dépose un projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. D'autre part, il serait étrange de vouloir à la fois voter contre les comptes et supprimer tout ce qui nous certifie qu'ils ne sont pas bons.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, elle émet un avis **favorable** à la **suppression** de l'article liminaire.*

Article 1^{er} : *Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2024*

*Contre l'avis du rapporteur pour avis, la commission **adopte** les amendements de suppression CF2 de Mme Joëlle Mélin et CF11 de Mme Sophie Pantel.*

*En conséquence, elle émet un avis **favorable** à la **suppression** de l'article 1^{er} et l'amendement CF5 de M. Matthias Renault **tombe**.*

Article 2 : *Approbation, au titre de l'exercice 2024, de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie, des recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites et de la dette apurée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale*

*Contre l'avis du rapporteur pour avis, la commission **adopte** les amendements de suppression CF3 de Mme Joëlle Mélin et CF12 de Mme Sophie Pantel.*

*En conséquence, elle émet un avis **favorable** à la **suppression** de l'article 2.*

Article 3 : *Approbation du rapport annexé sur le tableau patrimonial et la couverture des déficits de l'exercice 2024*

*Contre l'avis du rapporteur pour avis, la commission **adopte** les amendements de suppression CF4 de Mme Joëlle Mélin et CF13 de Mme Sophie Pantel.*

*En conséquence, elle émet un avis **favorable** à la **suppression** de l'article 3.*

*Elle émet ainsi un avis **défavorable** à l'**adoption** de l'ensemble du projet de loi.*

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 4 juin 2025 à 10 heures 30

Présents. - M. Franck Allisio, Mme Christine Arrighi, M. Jean-Pierre Bataille, M. Laurent Baumel, M. Jean-Didier Berger, M. Carlos Martens Bilongo, M. Anthony Boulogne, M. Philippe Brun, M. Eddy Casterman, M. Thomas Cazenave, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Sébastien Delogu, M. Jocelyn Dessigny, Mme Marina Ferrari, M. Emmanuel Fouquart, Mme Félicie Gérard, M. Christian Girard, Mme Perrine Goulet, M. David Guiraud, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Tristan Lahais, M. Aurélien Le Coq, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, M. Jean-Paul Mattei, M. Damien Maudet, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, M. Jacques Oberti, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Charles Rodwell, M. Alexandre Sabatou, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, Mme Danielle Simonnet, M. Jean-Philippe Tanguy

Excusés. - M. Alexandre Allegret-Pilot, M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Marianne Maximi, M. Nicolas Metzdorf, Mme Sophie Pantel

Assistaient également à la réunion. - M. David Amiel, Mme Gabrielle Cathala