

ASSEMBLÉE NATIONALE

17^e LÉGISLATURE

Compte rendu

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

- Audition de Mme Carine CAMBY, présidente de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques 2
- Examen pour avis, des articles 1er, 3, 4 et 10 du projet de loi cadre, adopté par le Sénat, relatif au développement des transports (n°2740) (Mme Christine ARRIGHI, rapporteure) 25
- Examen, en application de l'article 88 du règlement, des amendements à la proposition de loi visant à rétablir l'exemption d'impôt pour les primes accordées par l'obtention de la médaille honorifique du travail (n° 2790) (M. Alexandre ALLEGRET-PILLOT, rapporteur) 44
- Présence en réunion 45

Jeudi

25 juin 2026

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 115

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission auditionne Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques

M. Philippe Brun, président. Mes chers collègues, nous recevons Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, qui nous présente le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques. Le rapport analyse les résultats d'exercice 2025, mais aussi les risques qui pèsent sur l'exécution 2026 et évoque notamment des prévisions de prélèvement obligatoire fragilisés. Enfin, de façon plus originale, une troisième partie du rapport est consacrée aux expériences de consolidation budgétaire dans des pays de la zone euro pendant la période 2010-2025 et s'efforce d'en tirer des enseignements.

Ce rapport permet d'enrichir notre réflexion dans la perspective des débats de cet automne relatifs au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Sans plus attendre, je vous cède la parole.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes. Je vous remercie de m'accueillir ce matin pour cette présentation de l'édition 2026 du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce rapport, dont la remise au Parlement est prévue par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), vient en effet couronner une série de travaux que la Cour publie chaque année sur les différents sous-ensembles des finances publiques : le rapport sur l'exécution du budget de l'État et la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale, le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et le rapport sur les finances locales, qui sera publié en juillet.

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est le plus global, puisqu'il concerne toutes les administrations publiques : État, sécurité sociale et collectivités territoriales. Il exprime les grands messages synthétiques de la Cour sur les finances publiques, lesquels sont particulièrement alarmants cette année, puisque tous les signaux sont au rouge.

Pour la bonne compréhension de mon propos, je précise que je suivrai l'ordre du rapport dans la présentation. Je commencerai donc par l'année 2025, avant d'aborder les risques qui pèsent sur 2026 et la trajectoire des finances publiques. J'évoquerai enfin le

troisième chapitre du rapport, consacré aux exemples étrangers de consolidation budgétaire, qui permettent de tirer quelques enseignements utiles pour notre propre pays.

Commençons par les résultats sur l'exercice 2025. Depuis notre premier diagnostic sur ces résultats en février dernier, le constat d'ensemble n'a pas changé. Certes, la réduction du déficit public enregistré l'année dernière a été plus importante que prévu, puisqu'il s'est établi à 5,1 points de PIB alors qu'il était attendu à 5,4 points. Cependant, ce résultat meilleur qu'attendu reste beaucoup trop élevé. Il n'a pas empêché une nouvelle hausse de la dette, qui dépasse désormais en proportion du PIB le pic atteint en 2020 en pleine crise de la Covid.

Je rappelle que ce résultat intervient après deux années de fortes dégradations des finances publiques, en 2023 et en 2024. En conséquence, 2025 constituait une étape décisive pour enrayer cette tendance. L'exercice 2025 s'est finalement clôturé avec un déficit de 152,5 milliards d'euros, soit 5,1 % du PIB, un niveau proche de celui qui était prévu par la dernière trajectoire pluriannuelle établie fin 2024 en application des règles européennes. Il prévoyait en effet un déficit à 5 points de PIB en 2025.

Cette amélioration de 0,7 point doit cependant être nuancée. L'effort a en effet porté sur le plus facile, c'est-à-dire exclusivement des hausses d'impôts. Les économies sur les dépenses ont été repoussées une nouvelle fois, celles-ci ayant progressé plus rapidement que la richesse nationale.

Notre constat formulé en février dernier est ainsi conforté. Le déficit demeure à un niveau trop élevé pour permettre une stabilisation du ratio de dette publique, lequel a augmenté de 3 points de PIB pour atteindre le niveau record de 115,7 points en 2025. Ce résultat est donc essentiellement lié à des hausses d'impôts et de cotisations sociales, qui ont représenté 23 milliards d'euros, confirmant le retournement engagé en 2024, qui met fin à une longue séquence de diminution des impôts et des cotisations entre 2016 et 2023. Le taux de prélèvement obligatoire a augmenté de 0,9 point en un an. Il s'établit à 43,6 % du PIB, faisant de la France le pays dont le taux de prélèvement obligatoire est le plus élevé de la zone euro.

Contrairement aux recettes, la dépense publique n'a pas contribué à la réduction du déficit. Elle est en hausse de 1,4 % en volume, soit une progression sensiblement supérieure à celle du PIB, ce qui entraîne l'augmentation du ratio de dépenses publiques pour la deuxième année consécutive et illustre l'effet de cliquet contre lequel la Cour a régulièrement

alerté, alors même que la plupart des mesures qui avaient été prises pendant les deux crises de la période 2020-2023 ont pris fin.

Cette dynamique globale recouvre des évolutions contrastées selon les catégories de dépenses. Les dépenses sociales, bien qu'en ralentissement par rapport à 2024, continuent de progresser à un rythme nettement supérieur à celui de l'activité économique (2,3 % en volume), en raison notamment d'une revalorisation des prestations indexées sur l'inflation, qui était élevée en 2024. Le constat est identique pour le l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), dont la progression reste très dynamique, en dépit des mesures prises après le comité d'alerte du mois de juin dernier.

Les dépenses des administrations locales ont quant à elles connu un ralentissement marqué. Elles progressent seulement de 0,6 % en volume, c'est-à-dire moins que la croissance économique, et contribuent donc en 2025 à la réduction du déficit. Les dépenses de l'État progressent de 1,3 % en volume, soit une augmentation supérieure à la croissance. Elle est liée en grande partie à la progression de la charge de la dette. Finalement, l'amélioration du déficit public en 2025 repose logiquement sur l'État, qui est le principal affectataire des hausses d'impôts.

Je voudrais attirer votre attention sur la dégradation de 8 milliards d'euros du solde des administrations sociales. Ces dernières affichent désormais un déficit de 22 milliards d'euros si l'on retire l'excédent structurel de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui diminue artificiellement cette dégradation. Ce montant de 22 milliards d'euros de déficit social est à la fois préoccupant et profondément anormal. Les déficits massifs de la sécurité sociale pèsent en effet sur les générations futures appelées à rembourser une dette sociale que les impôts et les cotisations sociales actuelles ne couvrent pas, alors que la philosophie de notre système d'assurance maladie et de retraite par répartition repose sur l'équilibre.

Je termine ce bilan de l'exercice 2025 par un double coup de projecteur sur la dette publique. La charge de la dette des administrations publiques a atteint près de 66 milliards d'euros en 2025, en hausse de 9 % par rapport à 2024, sous l'effet du renouvellement des titres arrivés à échéance à des taux d'intérêt nettement plus élevés. Pour mémoire, le taux moyen à l'émission des obligations assimilables (OAT) en 2025 s'est établi à 3,35 %, contre

0 % en 2021. Nous sommes largement impuissants face à cette progression, puisque son montant est déterminé pour l'essentiel par le poids de la dette passée.

La dette s'est élevée à 3 460 milliards d'euros fin 2025, soit 115,7 points de PIB, un niveau inédit, supérieur au pic de 2020. La France demeure le troisième pays le plus endetté de la zone euro derrière la Grèce et l'Italie. Il s'agit surtout de la seule économie de la zone euro ayant augmenté son ratio de dette depuis la crise sanitaire.

La réduction du déficit en 2025 ne suffit pas. En réalité, le constat est sans appel. Avec une charge de la dette qui consomme pratiquement toutes nos marges de manœuvre budgétaire, la France n'a plus de choix. Tant que le déficit ne sera pas redescendu nettement sous les 3 %, chaque année, il continuera d'alourdir le fardeau que nous léguons aux générations futures.

Cela est hélas illustré par l'année 2026, débutée avec des textes financiers en dessous des enjeux et dont les objectifs déjà modestes sont compromis. Cette année 2026 propose donc une réduction du déficit modeste, marquée en réalité par une quasi-stabilité à 5 points de PIB contre 4,7 points qui étaient prévus à l'automne dernier.

Pourtant, cet objectif est déjà fragilisé par la dégradation du contexte économique. Il nous semble que si nous ne parvenons pas à tenir ces 5 %, cela serait interprété comme une incapacité de notre pays à soutenir l'effort dans la durée. Nous considérons donc qu'il faut, *a minima*, absolument tenir cet objectif.

Je commence par les prévisions de recettes. D'après les dernières prévisions gouvernementales et en tenant compte du gel du barème des exonérations patronales annoncées fin mai, les hausses d'impôts et de cotisations sociales devraient atteindre 15 milliards d'euros. À ce rythme, le ratio de prélèvements obligatoires progresserait encore à 44,1 points de PIB, s'éloignant davantage de la moyenne de la zone euro.

Ces prévisions de recettes sont cependant menacées par la crise géopolitique et ses conséquences. La croissance n'atteindra pas les 0,9 % prévus par le gouvernement. Le consensus des économistes se situe à 0,6 % et l'Insee vient de l'estimer à 0,7 point, ce qui pèsera naturellement sur l'évolution spontanée des recettes.

Le rendement des mesures nouvelles est également incertain. En effet, les dispositifs exceptionnels s'accumulent et les mesures initiales présentées comme temporaires sont

reconduites. Ajoutées à des prévisions économiques plus sombres que prévu, ces incertitudes rendent la prévision de recettes fragile.

J'en viens maintenant aux dépenses. Comme vous le savez, la prévision de dépenses publiques inscrite dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 a augmenté de 11 milliards d'euros au cours des débats parlementaires. Elle atteint donc 1 735 milliards d'euros pour l'année 2026. Depuis février, et malgré une réalité économique qui s'est aggravée, cette prévision de dépenses reste inchangée. En effet, en avril, lors du comité d'alerte, le gouvernement, a considéré qu'il en résulterait un surplus de dépenses de 6 milliards d'euros, lequel serait compensé par 4 milliards d'euros d'économies du côté de l'État et 2 milliards du côté de la sécurité sociale.

La réunion, début juillet, d'un nouveau comité d'alerte pourrait faire évoluer ces chiffres à la hausse. Par ailleurs, l'inflation, plus élevée que prévu, risque d'augmenter certaines dépenses dès cette année. Les effets de l'inflation se feront cependant surtout sentir en 2027, avec la revalorisation des prestations sociales sur l'inflation 2026.

L'évolution de la dépense primaire, hors charge de la dette, devrait rester contenue, avec une progression de seulement 0,5 point, malgré l'accroissement des dépenses de défense et de la contribution à l'Union européenne. Cependant, cet effort demeure insuffisant pour compenser l'augmentation massive de la charge de la dette, qui augmenterait de 12 milliards d'euros en 2026, portant le total de la charge d'intérêt à 77 milliards d'euros, soit 2,5 points de PIB – la moitié du déficit prévu. En proportion de la richesse nationale, la charge de la dette aura donc doublé entre 2020 et 2026.

La conséquence est claire. La charge de la dette représente désormais la moitié de notre déficit, qui reste à un niveau très supérieur à celui qu'il faudrait atteindre pour stabiliser le ratio de dette. Dans ce contexte, la France enregistrera 160 milliards d'euros de dettes supplémentaires en un an. Le stock total dépassera les 3 620 milliards d'euros, soit 118,5 points de PIB, ce qui représente une hausse de 3 points pour la troisième année consécutive.

Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que la cible de déficit pour 2026 semble difficile à atteindre dans le contexte actuel. Malgré la révision à la baisse de ses prévisions de croissance pour les années 2026-2029, le gouvernement n'a pas à ce jour communiqué de nouvelle trajectoire de finances publiques au-delà de 2026. Il a simplement rappelé son

engagement à revenir sous le seuil de 3 % de déficit en 2029, mais cet objectif, faute de plan concret, risque d'être très difficile à atteindre.

En l'état, cela supposerait, pour les années 2027 à 2029, une accélération brutale de l'effort budgétaire, alors qu'il n'existe à ce stade aucun scénario ni aucune mesure annoncée pour y parvenir. Dans ces conditions, il nous semble urgent de redéfinir une trajectoire de finances publiques pluriannuelle, qui fait aujourd'hui terriblement défaut, et de l'appuyer sur des mesures crédibles.

Comme chaque année, la Cour a simulé des scénarios alternatifs à celui du gouvernement, à moyen terme jusqu'en 2031 et à plus long terme jusqu'en 2050. J'en retiens deux enseignements. En premier lieu, l'absence d'effort, c'est-à-dire l'absence de diminution de la dépense primaire chaque année, tel que prévu dans le programme structurel de moyen terme, déboucherait immédiatement sur une augmentation insoutenable de la charge de la dette. Ce n'est donc pas une option, mais une nécessité impérieuse. Ne pas maîtriser la dépense primaire s'avèrerait beaucoup plus grave à moyen terme qu'un nouveau choc économique ou qu'une augmentation importante des taux d'intérêt.

Le deuxième enseignement est le suivant : il est indispensable de revenir à la trajectoire qui avait été fixée par le programme structurel de moyen terme, pour retrouver des marges de manœuvre, faire face au choc économique et financer nos priorités. Cet objectif portait sur un excédent primaire de 1,8 % en 2031. Il faudrait le maintenir jusqu'en 2050 pour ramener la dette à son niveau de 2019, sous réserve que la croissance reste régulière. Ainsi, il faudrait accomplir vingt ans d'efforts simplement pour revenir au niveau du ratio de dette de 2019.

Alors que la hausse des prix fait peser un risque important sur le niveau des taux d'intérêt et sur la charge de la dette, la Cour estime donc qu'il est urgent d'établir des objectifs pluriannuels clairs, et d'expliquer comment les atteindre. Comme nous l'avions signalé l'année dernière et comme le montrent les scénarios qui ont été exposés dans le rapport cette année, revenir sous 3 % est non seulement indispensable, mais ne constitue en réalité qu'une première étape.

En effet, pour infléchir durablement notre endettement, il faudrait dégager un excédent primaire. Or, nous en sommes très loin. Mais si nous n'y parvenons pas, nous risquons d'être littéralement étouffés sous le poids de la charge de la dette. Après

les 37 milliards d'euros de hausses d'impôts décidées en 2025 et en 2026, atteindre l'objectif de 3 % exigerait de diminuer la dépense publique primaire de 0,5 point par an en volume.

Il s'agirait d'un tournant très important par rapport à la progression de 1 % observée avant la crise. Plusieurs pays de la zone euro ont réalisé de tels efforts ces vingt dernières années. L'histoire nous enseigne que la réussite de ces consolidations dépend de deux facteurs : il faut d'une part préserver l'acceptabilité sociale des efforts à réaliser ; et d'autre part ne pas porter atteinte au potentiel de croissance.

Il s'agit d'un chemin difficile, mais mieux vaut le choisir que de se le voir imposer. En effet, notre troisième chapitre est consacré aux expériences de consolidation dans trois pays : l'Italie, le Portugal et l'Allemagne. Il ne s'agit naturellement pas pour la Cour de proposer des recettes toutes faites, mais simplement d'identifier des bonnes pratiques, tout en relevant les erreurs qui ont pu être commises.

Le premier enseignement est sans ambiguïté : une consolidation anticipée et maîtrisée vaut toujours mieux qu'un ajustement brutal imposé par les marchés, comme le Portugal en a fait l'expérience. Engager un effort significatif dès le départ et le prolonger dans une trajectoire pluriannuelle avec un objectif d'excédent primaire représente la voie la plus sûre pour réduire le ratio de dette sans risquer de perdre le bénéfice des efforts consentis.

La deuxième leçon porte sur le choix des mesures d'ajustement, c'est-à-dire le dosage entre recettes et dépenses, mais surtout le type de recettes et de dépenses. En effet, il faut impérativement minimiser le coût pour la croissance mais aussi le coût social, ce qui est une tâche compliquée.

Il faut éviter le piège dans lequel l'Italie s'est enfermée avec une croissance structurellement atone, qui impose des efforts budgétaires lourds, lesquels servent en réalité à financer les intérêts de la dette et ne permettent pas de faire diminuer le ratio de dette. Des réformes structurelles, notamment sur les retraites ou sur l'assurance-chômage, ainsi qu'une stricte priorisation des dépenses publiques peuvent permettre d'y parvenir sans porter atteinte à la croissance potentielle.

La troisième leçon nous enseigne qu'en cas de crise, les mesures prises pour soutenir la population et les entreprises doivent pouvoir être rapidement réversibles. Il faut donc privilégier des mesures temporaires et ciblées.

Le dernier enseignement est relatif à la qualité des règles et des institutions. Les institutions budgétaires indépendantes sont importantes en cas de crise. Les règles budgétaires ne peuvent se substituer à la volonté politique, mais elles peuvent aider à soutenir l'effort dans la durée. Tel est le cas dans les pays étudiés.

Mesdames et messieurs, les députés, vous l'avez compris, les finances publiques vivent un moment charnière. Après les retours en arrière des années 2023 et 2024, l'exercice 2025 a certes constitué une première étape vers la réduction du déficit public, mais il a porté sur le plus facile, c'est-à-dire les hausses d'impôts et de cotisations.

En 2026, nous ne pouvons évidemment pas nous permettre un nouveau recul. La charge de la dette sera égale au budget de l'éducation nationale hors pension. Elle représentera une fois et demie le budget de la défense et deux fois et demie celui de la recherche, sept fois celui de la justice. Il s'agit de masses considérables, qui limitent nos possibilités d'amélioration des services publics, pourtant attendues par nos concitoyens.

Plus nous retardons les ajustements nécessaires, plus nous risquons de voir augmenter les taux auxquels nous empruntons, au risque de consommer toutes nos marges de manœuvre. De notre point de vue, l'étouffement de la dette n'est pas un risque ; il est présent et porte déjà sur 77 milliards d'euros de charges d'intérêt.

Ce rapport constitue donc de ce point de vue un signal d'alarme. La situation actuelle exige une prise de conscience et des décisions rapides. Soit nous agissons de notre propre initiative. Dans ce cas, nous serons alors en mesure de choisir les efforts sur lesquels cette consolidation budgétaire indispensable portera et nous pourrons espérer retrouver rapidement le chemin de la croissance et financer nos priorités. Soit nous nous plaçons à la merci d'une crise de confiance en notre capacité à faire face à nos engagements, matérialisée par une forte hausse des taux d'intérêt.

C'est la raison pour laquelle la Cour, dans ce troisième chapitre, montre les chemins possibles, identifie les bonnes pratiques, les erreurs à éviter et les conditions requises pour intervenir.

M. Philippe Brun, président. Votre rapport présente un double intérêt, car il porte sur la réalité des chiffres, sur la situation des finances publiques, mais il propose également des comparaisons internationales.

À ce titre, lorsque vous analysez les épisodes de consolidation budgétaire, vous relevez plusieurs éléments qui semblent décisifs. D’abord, vous indiquez que les coûts de consolidation sont plus limités lorsque la consolidation est menée de manière volontaire et cyclique et qu’à l’inverse, le coût est significativement plus élevé lorsque l’économie est en bas de cycle.

Dans les exemples portugais ou italien, vous montrez que le multiplicateur keynésien était prévu à 0,5 dans le mémorandum négocié, mais que finalement, il a été trois à quatre fois plus élevé. La récession cumulée s’est ainsi établie à 0,6 point de PIB sur la période 2010-2013. Simultanément, le taux de chômage a plus que doublé. Il est resté très élevé – plus de 10 % – jusqu’en 2017 et l’essentiel de l’effort a été capté par la charge des intérêts de la dette. Il a ainsi fallu du temps avant que l’Italie ou le Portugal ne renouent avec un cycle vertueux des finances publiques.

Vous relevez aussi que les consolidations centrées sur la dépense, qui sont réputées plus durables, peuvent induire un coût social plus élevé à court terme pour les ménages les plus modestes. Vous montrez par ailleurs les effets assez régressifs de la consolidation sur le sous-investissement public. Compte tenu de ces éléments de réflexion, est-il est raisonnable de s’engager dans les années à venir dans un tel exercice de consolidation ? Dans l’affirmative, quels devraient être, selon vous, les éléments permettant de tempérer les risques que ferait peser la consolidation tant sur l’économie française que sur les ménages les plus modestes ?

Mme Carine Camby. Très clairement, dans les pays qui ont pu choisir de mener leur propre consolidation, les résultats sont meilleurs, et surtout, le coût social est moins élevé. En effet, ces pays ont pu prioriser les mesures qui portaient le moins possible sur la croissance. Par exemple, une sous-indexation des retraites atteint moins la croissance qu’une augmentation massive des impôts de production.

Ensuite, certains pays ont également pu étaler un peu plus cette consolidation. Celle-ci a été imposée par les marchés au Portugal. Son coût social a été maximal, marqué par une forte augmentation du taux de pauvreté et des inégalités. Aujourd’hui, encore, le niveau de vie au Portugal est moins élevé qu’avant cette consolidation.

Cette consolidation représente naturellement un chemin très difficile. Mais si nous n’agissons pas, la charge de la dette, déjà située à 77 milliards d’euros, continuera de croître

de 10 milliards d'euros par an. Nous empruntons à coût nul en 2021, quand le taux d'intérêt était de 3,7 % en fin d'année 2025. Il convient donc d'agir.

Peut-on le faire uniquement sur les recettes ? Cela a déjà été réalisé en partie ces deux dernières années, puisque les hausses d'impôt étaient de 37 milliards d'euros entre 2024 et 2026. Toutes les consolidations agissent ainsi à la fois sur les recettes et sur les dépenses.

Je rappelle que la France présente le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro. Les Français sont assez résilients de ce point de vue, mais jusqu'à quand ? Si l'on demande toujours plus à nos concitoyens en termes de contributions, mais que simultanément, ils n'ont pas le sentiment que les administrations publiques produisent également des efforts pour diminuer leurs dépenses, nous risquons d'être confrontés à des problèmes.

Je ne suis pas sûre qu'aujourd'hui, nous ayons d'autre choix que de nous engager à une réduction *a minima* à 3 % du déficit public à l'horizon 2030-2031, pour montrer que nous nous inscrivons dans une trajectoire qui rassure les marchés.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je pense que sans volonté de consolidation affirmée, nous nous dirigeons vers la catastrophe. Vous avez parlé d'étouffement : je partage votre avis. Nous pouvons encore réagir, à condition de le faire vite, mais aussi clairement vis-à-vis de nos partenaires, sans ambiguïté. Le prochain Président de la République, quel qu'il soit, devra être extrêmement clair dès le début de son mandat, sur sa perspective pour les cinq années à venir. L'économie nécessite de la confiance.

Ma première série de questions concerne le déficit. La Commission européenne parle de 5,7 % fin 2027. La presse fait état d'un certain nombre d'analyses officieuses qui nous situeraient à plus de 6 %. Disposez-vous d'une évaluation spécifique ? La Cour a-t-elle travaillé sur ce sujet ? Serait-il possible d'éviter un nouveau dérapage au-delà de 6 % sans une sous-indexation totale ou partielle d'un certain nombre de prestations ? Vous avez notamment parlé des retraites. Quelles seraient les mesures en recettes et en dépenses pour compenser ces 6 %, si elles existent ?

Ma deuxième interrogation porte sur notre capacité d'emprunt. Je redoute notamment une crise de solvabilité. La France trouvera probablement toujours quelqu'un pour lui prêter, mais à des taux extrêmement élevés. La Cour des comptes a écrit, il y a

quelques semaines, la phrase suivante : « *Les taux traduisent une prime de risque plus élevée, qui reflète l'appréciation des marchés financiers quant à la capacité de la France à garantir à tout moment la soutenabilité de sa dette* ». Considérez-vous qu'aujourd'hui, la solvabilité de la dette française dans son ensemble est en difficulté ?

Enfin, je souhaiterais vous interroger sur nos mécanismes de correction. Nous disposons d'objectifs en matière de dépenses primaires, mais j'ai le sentiment qu'ils ne servent à rien, qu'ils sont surtout incantatoires, puisqu'aucune règle ne nous contraint. Sera-t-il utile d'adopter une telle règle de contrainte, en nous inspirant par exemple de la « règle d'or » allemande ?

Je vous remercie d'avoir sélectionné des exemples étrangers. Même si les situations ne sont pas toujours comparables, ces exemples ont le mérite de montrer qu'il est possible de s'en sortir, mais souvent au prix d'un coût social et d'un ralentissement de la croissance. De fait, les échecs de consolidation de nos voisins doivent inspirer les mesures de correction que nous devons prendre.

Je suis, comme vous, persuadé qu'il nous revient de choisir le mode de consolidation que nous voulons. À défaut, nous nous le ferons imposer, probablement très durement.

Mme Carine Camby. La Cour n'a pas travaillé sur une prévision de déficit pour 2026. Nous ne disposons pas des mêmes données que la direction générale du Trésor, qui affiche, comme vous l'avez rappelé, un déficit de 5,2 % du PIB en 2026. Ce niveau de déficit appellera vraisemblablement des mesures d'économies supplémentaires. Un comité d'alerte doit se réunir le 7 juillet et il est probable que de nouvelles annonces interviennent à cette occasion.

La réalisation d'une prévision suppose en effet d'anticiper l'évolution spontanée des recettes mais également celle des dépenses. Cet exercice est particulièrement délicat. C'est pourquoi nous n'avons pas souhaité nous engager dans ce type de projection. En revanche, nous suivrons avec attention les annonces du gouvernement lors du comité d'alerte.

S'agissant de la soutenabilité de la dette, la situation actuelle reste maîtrisée dans la mesure où la France continue à vendre sa dette sur les marchés. Toutefois, le coût de ce financement a augmenté, sous l'effet notamment de l'inflation et des conséquences des crises récentes. Le *spread* demeure relativement élevé. Ainsi, le risque principal que nous

identifions est celui d'une perte de confiance des marchés dans la capacité de la France à mettre en œuvre une stratégie crédible de redressement de ses finances publiques. Ce risque ne doit pas être sous-estimé. En 2026, l'encours de dette devrait dépasser 3 600 milliards d'euros, avec plus de 150 milliards d'euros de dette supplémentaire accumulée. C'est précisément ce mouvement qu'il faut parvenir à contenir.

L'enjeu est d'éviter ce que l'on pourrait qualifier de scénario « à l'italienne », dans lequel la hausse des taux d'intérêt imposerait des mesures d'ajustement budgétaire particulièrement sévères. De telles mesures pèseraient sur la croissance économique et pourraient conduire à une situation où l'essentiel des efforts budgétaires serait absorbé par le paiement de la charge d'intérêts, sans réelle diminution de la dette.

Le chemin de l'ajustement est effectivement difficile, ainsi que les exemples étrangers le montrent. Lorsque l'on observe notamment l'expérience du Portugal, on constate combien les ajustements budgétaires peuvent être douloureux pour l'économie et pour la population. C'est pourquoi il est essentiel de ne pas attendre de se voir imposer des mesures d'ajustement.

M. Philippe Brun, président. Je cède la parole aux orateurs des groupes.

M. Kévin Mauvieux (RN). Rien ne va, mais c'est toujours mieux quand la Cour des comptes le dit. Lorsque nous le faisons, nous ne sommes pas jugés crédibles.

Il faut rappeler que la situation que nous connaissons aujourd'hui, date de cinquante années de cumul de déficits – et non pas seulement d'une charge de la dette difficile à vivre aujourd'hui – dues à des politiques allant de Retailleau à Mélenchon en passant par Macron et qui, chaque année, ont fait semblant de vouloir redresser les comptes, mais n'y sont jamais vraiment parvenus. Le seul point « positif » concerne le redressement du déficit l'année dernière. En réalité, il ne s'agit pas d'un redressement, mais d'une très légère diminution, qui le maintient à un niveau élevé, lequel demeure toujours aussi préoccupant. En outre, cette légère diminution n'est due qu'à un accroissement de l'imposition des Français, encore et toujours.

La dépense publique, donc, n'a jamais été maîtrisée. Le ratio de dépenses dépasse de 2 points son niveau d'avant la crise. La sphère sociale bascule dans le déficit et les économies annoncées pour 2026 sont, de l'aveu même de la Cour, non entièrement

documentées. La charge d'intérêts est incroyablement élevée, en hausse exponentielle, puisqu'elle a plus que doublé depuis 2020 et devient le premier poste de dépense, ce qui est évidemment très grave et diminuera la marge de manœuvre des prochains gouvernements.

En résumé, notre crédibilité budgétaire est érodée, nous sommes confrontés à un risque de taux majeur. Quatre axes critiques posent question. La Cour reconnaît la réduction du déficit en 2025, qui est essentiellement imputable à des hausses d'impôts. Comment justifier, après plusieurs années d'une majorité présidentielle et de gouvernements qui s'en réclament, que le seul levier mobilisé reste la pression fiscale, et que la France soit l'un des plus mauvais élèves en la matière ?

La dépense publique progresse encore plus vite que l'activité, et la sécurité sociale bascule dans le déficit sans qu'aucun choc ne le justifie. Comment expliquer cette incapacité chronique à engager une réforme structurelle de la dépense ? Que vaut l'objectif d'économies pour 2026, que la Cour elle-même juge non documentée ? La charge de la dette a plus que doublé en six ans. Au-delà du constat, quelles dépenses la Cour identifie-t-elle comme prioritairement réductibles, et qui changeraient des traditionnelles dépenses dont on veut réduire la voilure ?

Enfin, la France est le seul pays de la zone euro à ne pas avoir réduit sa dette depuis la crise sanitaire : le retour sous les 3 % en 2029 n'est en réalité pas crédible. Cette situation n'affaiblit-elle pas la souveraineté budgétaire de la France, et sa capacité d'influence en Europe, tout en l'exposant à la sanction des marchés ?

Mme Carine Camby. Effectivement, un redressement sensible du déficit a été opéré en 2025. La question porte aujourd'hui sur 2026. Il y est prévu un effort sur la dépense primaire, alors même que les dépenses de défense, le prélèvement sur les recettes pour l'Union européenne et la charge de la dette augmentent.

Cet effort sur la dépense primaire pourra-t-il être tenu, compte tenu de la crise économique et géopolitique actuelle ? La question est essentielle, dans la mesure où elle engendre un impact essentiel sur le chemin du retour à un déficit inférieur à 3 % dans les années à venir, de même que les retards pris en 2023 et en 2024 ont également suscité des répercussions notables.

Il ne revient pas à la Cour des comptes, mais aux politiques, au législateur et au gouvernement, de dire quelles dépenses doivent être réduites. La Cour souligne pour sa part la nécessité de veiller à ce que ces dépenses soient acceptables socialement – une « pédagogie du déficit » est sans doute nécessaire –, mais également de protéger les plus vulnérables lors de ces mesures d’ajustement. Par ailleurs, ces dernières ne doivent pas trop peser sur la croissance, comme cela fut le cas en Italie. De fait, une croissance trop atone ne permet pas de faire diminuer le niveau d’endettement, ne serait-ce que parce que le PIB n’est pas assez dynamique.

M. Marc Ferracci (EPR). Je voudrais porter la discussion sur la question de l’évaluation de la dépense publique. Vous avez rappelé à raison qu’il revenait aux politiques de décider quelles dépenses avaient vocation à être réduites et quelles autres devaient être augmentées ou stabilisées. Cependant, se pose la question de la méthode.

Je voudrais vous interroger sur un dispositif qui existe dans d’autres pays : les clauses d’extinction. Elles consistent à identifier certaines dépenses dont la durée de vie est provisoire et qui ne deviennent pérennes que si une évaluation rigoureuse sur l’impact de ces dépenses, conforme aux standards scientifiques, et menée de manière indépendante, par des chercheurs, conclut à leur efficacité.

Ces clauses sont mises en œuvre sous des modalités diverses dans des pays comme la Corée du Sud, le Japon, l’Australie. Elles permettraient de renverser la « charge de la preuve ». En effet, en tant que parlementaires, nous nous rendons compte qu’il est souvent très difficile de supprimer des dépenses inefficaces. Il s’agirait ici de prouver que les dépenses sont efficaces, avant de pouvoir les pérenniser.

La Cour des comptes dispose-t-elle d’une doctrine sur ce sujet ? Avez-vous envisagé les modalités juridiques qui permettraient de mettre en œuvre ces clauses d’extinction ? Il me semble qu’une modification de la loi organique relative aux lois de finances serait nécessaire pour fixer à la fois le principe d’un calendrier pour certaines dépenses, d’indicateurs d’impact et de résultats ; mais aussi les moyens destinés à l’évaluation.

Mme Carine Camby. La Cour a beaucoup travaillé sur la question des dépenses fiscales. Elle a déjà produit des rapports et des recommandations sur cette question, et à chaque fois, souligné le rôle des évaluations. Il est essentiel d’évaluer régulièrement l’efficacité de la dépense et, le cas échéant, de réajuster le dispositif, voire même de le réduire

ou de le supprimer. Je rappelle à cet égard que la Cour avait produit une évaluation de la dépense fiscale du pacte Dutreil à la fin de l'année 2025 et proposé des mesures très précises pour recentrer ce dispositif fiscal et permettre de faire des économies.

Les Canadiens disposent d'une bonne expérience dans ce domaine, qui est évoquée dans le rapport. Il faut peut-être aussi en venir à des mesures de plafonnement de ces dépenses. Il est difficile d'y parvenir, puisque certaines d'entre elles sont des dépenses de guichets, mais leur réévaluation très régulière sur la base d'une appréciation effective de leurs résultats nous paraît effectivement une très bonne mesure à mettre en place.

Mme Estelle Mercier (SOC). Nous partageons ici les constats que vous évoquez, mais sans doute n'avons-nous pas tout à fait la même analyse sur les raisons et sur les solutions qui pourraient permettre de réduire le déficit budgétaire.

Dans votre rapport, vous indiquez qu'en 2025, le déficit public s'est réduit à 5,1 % du PIB, essentiellement grâce à 23 milliards d'euros de hausse d'impôts, après une période quasi ininterrompue de baisse d'impôts et de cotisations sociales entre 2015 et 2023. Vous avez indiqué une hausse de 37 milliards d'euros cumulés en 2024 et 2025.

Peut-être serait-il utile de rappeler le montant des baisses des cotisations et des impôts depuis 2015. Comme vous le notez, ces mesures de hausse en 2025 sont essentiellement temporaires : 7,5 milliards d'euros sur les grandes entreprises, 0,4 milliard d'euros sur la contribution différentielle des hauts revenus. Vous ne mentionnez pas d'ailleurs le prélèvement de 1 milliard d'euros sur les recettes des collectivités locales à travers le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico).

En revanche, dans les mesures pérennes qui viennent réduire le déficit de manière structurelle, figure 1,8 milliard d'euros sur les employeurs publics, à travers la hausse des cotisations de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ; 0,7 milliard d'euros pour les taux de cotisation maladie de la fonction publique hospitalière et territoriale, et 3,7 milliards d'euros sur le prélèvement de la fraction d'accise sur les énergies qui pèse sur le budget des ménages.

Vous soulignez la faiblesse de l'objectif prévu de réduction du déficit à 5 %, fruit, comme vous le savez, d'un compromis budgétaire. Avez-vous évalué le coût de l'instabilité

politique qu'aurait fait peser la chute d'un gouvernement en janvier 2026 ? Vous ne parlez que de crise budgétaire, mais vous omettez d'évoquer quand même la crise politique que nous traversons. Or, une trajectoire, un budget, reposent forcément sur des choix politiques.

Ensuite, depuis des années, la France plafonne à une croissance faible, malgré les réductions massives d'impôts depuis 2015, le « quoi qui l'en coûte », et la prolifération des niches fiscales pour les plus riches. Avez-vous évalué l'effet d'une politique austéritaire sur la croissance et l'emploi ? Les études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) montrent d'ailleurs très bien que l'objectif de rétablissement à moins de 3 % de déficit en 2029 est non seulement irréaliste, mais qu'il est en outre dangereux, car il nous entraînerait dans une spirale austéritaire et de décroissance, qui n'est évidemment pas souhaitable.

Mme Carine Camby. Les 60 milliards d'euros de baisse d'impôts de la période 2017-2023 faisaient suite à une période 2011-2013 qui avait déjà enregistré 60 milliards d'euros d'impôts supplémentaires. Aujourd'hui, il est désormais question de 37 milliards d'euros d'augmentation en deux ans.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas des marges en matière d'ajustement des prélèvements obligatoires. Cependant, de notre point de vue, nous ne pourrions pas faire l'impasse sur des diminutions des dépenses. Compte tenu du taux de prélèvement obligatoire très élevé, il est difficile d'expliquer à nos concitoyens que les impôts augmentent sans qu'ils ne voient de leur côté des améliorations en termes d'économie. Dès lors, un problème de consentement à l'impôt pourrait finir par se poser.

Enfin, la croissance a globalement baissé dans tous les pays, même si la croissance potentielle demeure positive en France. Pour répondre directement à votre interpellation, nous n'avons plus vraiment le choix aujourd'hui. La charge de la dette s'élève à 77 milliards d'euros aujourd'hui et atteindra 100 milliards d'euros à l'horizon 2029. Dès lors, il sera nécessaire de trouver des marges de manœuvre. Mais il paraît difficile d'y parvenir exclusivement par la hausse des prélèvements obligatoires.

M. Nicolas Ray (DR). Vous dressez un constat sombre, mais très réaliste je le crains, de nos finances publiques. Les déficits s'accumulent, les taux d'intérêt dérapent et la dette ne cesse de s'accroître dans une sorte d'effet « boule de neige » qui semble nous échapper. D'un autre côté, vous soulignez que le levier recette a été utilisé, puisque notre

taux de prélèvement obligatoire ne cesse de s'accroître. Nous détenons ainsi le record de l'OCDE, en la matière, à hauteur de 44,1 %.

Aujourd'hui, il est nécessaire d'enrayer cette situation. Le politique doit prendre ses responsabilités, mais nous avons besoin de votre éclairage. Selon vous, entre la sphère de l'État, la sphère sociale et la sphère locale, laquelle doit-elle être mise à contribution en priorité, de manière objective, compte tenu des possibilités ? Pour quels types de dépenses existe-t-il des marges de manœuvre ?

Vous avez également évoqué un effet cliquet : la hausse des dépenses publiques, notamment pendant le Covid, a pris fin, mais aucune décrue significative n'a été engagée. Comment expliquez-vous cet effet cliquet particulièrement propre à la France ?

Ensuite, vous avez illustré votre rapport d'exemples européens intéressants. Il convient de relever que ces pays ont pris des mesures extrêmement drastiques. Vous soulignez la nécessité de préserver l'acceptabilité sociale ou la croissance, mais observez que les décisions prises dans ces pays ont fortement affecté ces deux éléments durant leur consolidation. En conséquence, quelle solution préconisez-vous pour redresser nos finances publiques, tout en facilitant l'acceptabilité de ces mesures ?

Mme Carine Camby. L'effort doit porter sur tous les secteurs et sous-secteurs, c'est-à-dire les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et l'État. Aujourd'hui, la contribution des collectivités locales à l'effort de réduction est plus importante qu'elle ne l'a été ces dernières années, mais cela demeure fragile. La sphère sociale connaît encore une dynamique de dépense très importante, la plus élevée des trois secteurs. Le coût du vieillissement pèse particulièrement sur les dépenses des administrations sociales et il conviendra de pouvoir faire face, demain, à cette difficulté majeure.

Il ne revient pas à la Cour de proposer les mesures à prendre. En revanche, nous pouvons réaliser un chiffrage des mesures possibles. Comme vous l'avez indiqué, il faut essayer de ne pas trop peser sur la croissance. En la matière le chemin est étroit. Vous citez le cas du Portugal, lequel constitue un contre-exemple. En effet, le pays s'est fait imposer par la troïka des mesures, qui ont porté aux trois quarts sur les dépenses. L'effet de consolidation a été brutal et massif, très difficile pour la population portugaise. De fait, le pays ne s'en est probablement pas complètement remis, même si le ratio de dette s'est effectivement amélioré.

Il nous revient donc de trouver notre propre chemin. Pour pouvoir garantir une acceptabilité sociale, il convient d'abord de partager ensemble un bilan commun. Or, cela n'est peut-être pas totalement le cas aujourd'hui. Ceci est regrettable, dans la mesure où les Français ont besoin d'un éclairage sur cette question, particulièrement à l'approche du débat présidentiel.

M. Tristan Lahais (EcoS). Madame la présidente, je n'avais pas prévu d'intervenir, mais vos propos appellent de ma part quelques remarques. La première porte sur un désaccord que je qualifierais d'assez irréductible. Vous indiquez que l'insuffisante prise en considération des observations formulées par la Cour des comptes au cours des dernières années aurait conduit à la situation actuelle. Pour notre part, nous considérons plutôt que ce sont précisément les orientations que vous dessinez, et qui ne sont pas politiquement neutres, qui ont contribué à nous placer dans une situation de faible croissance et d'insuffisance de recettes fiscales pour faire face à l'augmentation, somme toute naturelle, des dépenses publiques. Je pense notamment aux dépenses liées au vieillissement de la population, mais aussi à celles qui sont nécessaires pour organiser la transition écologique. Nous constatons aujourd'hui que nos sociétés ne sont pas suffisamment adaptées à ces transformations.

Je considère également qu'il existe un parti pris idéologique lorsque vous présentez, dans votre propos introductif, le recours au levier fiscal comme une forme de facilité qui aurait permis, de manière insuffisante certes, de réduire le déficit public, alors qu'il faudrait selon vous engager « des efforts plus courageux » sur les dépenses afin d'améliorer durablement nos ratios de déficit et de dette publique.

Or, pour avoir participé, avec plusieurs collègues, aux débats dans l'hémicycle au cours des derniers mois, je ne partage absolument pas cette analyse. Je n'ai pas constaté de facilité particulière à mobiliser l'outil fiscal, bien au contraire. Il nous a été refusé la possibilité de mettre en œuvre la taxe Zucman. Nous n'avons pas davantage pu suivre certaines recommandations qui rejoignaient pourtant celles formulées par la Cour des comptes, notamment sur le crédit d'impôt recherche ou sur le dispositif Dutreil. À l'inverse, nous avons observé la facilité avec laquelle certains on choisit de diminuer des dépenses sociales, en particulier en matière d'assurance chômage.

À mes yeux, il ne s'agit donc pas d'une opposition entre des mesures faciles et des mesures difficiles ; il s'agit de choix politiques. De la même manière, lorsque vous évoquez

le taux de prélèvements obligatoires, nous considérons que cet indicateur, comme de nombreux économistes le soulignent, ne signifie pas grand-chose en lui-même puisqu'il renvoie à des périmètres de dépenses publiques très différents d'un pays à l'autre.

Par conséquent, même si vous estimez que les différentes solutions ne sont pas exclusives les unes des autres, nous observons que le seul levier de la réduction de la dépense ne permettra pas de résorber durablement le déficit public, ni d'assurer la solvabilité de l'État à long terme. Il faudra inévitablement ouvrir davantage le débat fiscal et mobiliser ce levier de manière plus importante que cela n'a été fait jusqu'à présent.

Comme l'a rappelé ma collègue Mercier, la suppression de la taxe d'habitation représente aujourd'hui environ 24 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'État. Ces recettes n'ont pas été compensées et sont donc financées par la dette. Nous estimons que les ultra-riches, mais aussi peut-être les contribuables les plus aisés et certaines catégories de classes moyennes supérieures, peuvent être appelés à contribuer davantage afin de financer des dépenses devenues incontournables, qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou encore de la transition écologique.

Mme Carine Camby. Nous serons d'accord sur un point : il faut agir sur les recettes, mais aussi sur les dépenses, dans la mesure où l'effort de consolidation est trop important à mener. Ensuite, il s'agit effectivement de choix politiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous considérons qu'il faut agir avant que les marchés ne nous l'imposent. Tel est le message que nous portons aujourd'hui dans ce rapport.

Mme Sophie Mette (Dem). Au nom du groupe des Démocrates, je vous remercie pour ce rapport qui éclaire utilement nos travaux à l'approche de l'exercice budgétaire. Le constat ne change guère depuis votre communication de février, sinon qu'il s'aggrave. Il porte sur un déficit de 152,5 milliards d'euros, soit 5,1 % du PIB en 2025, résorbé presque entièrement grâce à l'impôt. La dépense croît toujours plus vite que la richesse nationale. La dette se situe à 3 460 milliards d'euros, soit 15,7 % du PIB, la seule de la zone euro à n'avoir pas reflué depuis la crise sanitaire. Enfin, la charge d'intérêt de près de 66 milliards d'euros dépasse désormais nos budgets de la défense ou de l'éducation et s'acheminerait vers 77 milliards d'euros dès cette année. Or, chaque report renchérit le coût.

Votre rapport est sans ambiguïté : le retour sous les 3 % suppose de réduire la dépense primaire de 0,5 % par an en volume, un effort qui doit s'accélérer dès 2027. Or, dans

une année politiquement incertaine, on peut imaginer un budget reconduit pour ainsi dire à l'identique de 2026, sans mesure d'ampleur, dont les vrais arbitrages seraient renvoyés à une loi de finances rectificative en cours d'année. Ce décalage temporel est-il tenable ? Au regard de la dynamique de la dette et de la procédure pour déficit excessif, pouvons-nous nous offrir le luxe d'un budget d'attente où chaque mois de report referme-t-il la fenêtre un peu plus ?

Ensuite, vous avez réalisé utilement des comparaisons européennes. L'Allemagne a inscrit un frein à l'endettement dans sa loi fondamentale, et l'idée d'une règle d'or revient dans notre débat. Or, d'une part, une forme de contrainte existe déjà chez nous : l'existence de gages qui pèsent sur nos amendements ainsi que nos lois de programmation. Je conviens certes que ces mécanismes n'ont pas empêché la dérive enregistrée. Par ailleurs, le frein allemand comporte une clause de sauvegarde pour circonstances exceptionnelles. Ne craignez-vous pas qu'en France, cette soupape ne soit actionnée au moindre choc ? Sous quelles conditions une telle règle serait-elle chez nous réellement crédible ?

Mme Carine Camby. Nous ne produisons pas de prévisions sur les modalités d'adoption de la loi de finances pour 2027. En revanche, le tendanciel de dépenses est tel que si des mesures de maîtrise de la dépense ne sont pas prises suffisamment tôt dans l'année, le risque d'une augmentation significative du déficit en 2027 est très important. Cette question touche non seulement à l'équilibre de nos finances publiques, mais aussi à la crédibilité des engagements que nous avons pris vis-à-vis de l'Union européenne et, par conséquent, vis-à-vis des marchés qui financent notre dette.

Ensuite, une règle ne se substitue évidemment jamais à une décision politique. En revanche, lorsque cette décision est prise, la règle peut constituer un instrument utile pour maintenir cet ajustement dans la durée. L'exemple allemand est à cet égard intéressant. L'Allemagne dispose aujourd'hui d'une situation budgétaire plus favorable que la nôtre et a engagé depuis longtemps des efforts destinés à mieux maîtriser ses déficits. Elle est ainsi parvenue à dégager un excédent primaire. Pourtant, confrontée à la nécessité d'accroître ses dépenses de défense et de moderniser ses infrastructures, elle a été conduite à s'écarter davantage que prévu de la règle de frein à l'endettement.

Pour la France, une réflexion doit désormais être engagée rapidement. Nous devons adapter notre législation au nouveau cadre budgétaire européen avant le 31 décembre 2025. Cela n'a pas été fait. Il sera peut-être difficile d'y procéder dans les prochains mois, mais

c'est précisément dans ce contexte qu'il faudra déterminer quelle est la règle la plus adaptée à notre situation.

Il existe un contre-exemple évident, matérialisé par la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027(LPFP), qui, dès son adoption fin 2023, s'est retrouvée caduque, puisque l'engagement qui était prévu n'a pas été respecté.

Dès lors, plusieurs pistes peuvent être envisagées. L'une des questions consiste notamment à se demander si une programmation pluriannuelle pourrait, à l'avenir, s'imposer davantage à la loi de finances annuelle. Une telle évolution reviendrait à remettre en cause, au moins partiellement, le principe traditionnel d'annualité budgétaire. Quoiqu'il en soit, ces mécanismes peuvent contribuer à assurer la continuité d'une trajectoire budgétaire.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Votre constat est sévère ; nous en avons l'habitude. Mais je le trouve également incomplet, dans la mesure où le rapport semble sous-estimer le choc induit par la guerre, selon moi le principal responsable de la dégradation de la trajectoire budgétaire, aujourd'hui. Ainsi, les prévisions de croissance de la Banque de France ont été révisées à la baisse, à hauteur de 0,5 point. De même, les taux d'intérêt ont bondi à cause de la guerre, augmentant d'autant plus la charge de la dette. Face à cela, la politique de la BCE, bêtement restrictive, induit des effets dans l'ensemble de la zone euro.

La situation justifierait une loi de finances rectificative, mais manifestement, nous n'en aurons pas. En revanche vous ne pouvez pas soutenir que « la Cour ne propose pas », cela n'est pas vrai. En réalité, ce rapport regroupe des préconisations implicites, qui posent problème. En effet, il s'agit de réponses assez convenues, qui préconisent des coupes dans les dépenses sociales. Mais où envisagez-vous de produire cet effort, puisque nous sommes déjà « à l'os » ?

J'en veux pour preuve un rapport qui vient d'être publié par l'Institut Avant-garde, lequel réunit des spécialistes des finances publiques et des intellectuels. Ces derniers ont travaillé sur trois scénarios sur le déficit et la dette, mais aucun ne prévoit de stabilisation sans de nombreuses recettes supplémentaires. De même, s'agissant des dépenses, ils relèvent que la marge de manœuvre est très étroite.

En réalité, se pose la question des recettes, pour lesquelles il existe des marges de manœuvre selon nous. La Cour elle-même avait alerté le gouvernement à plusieurs reprises les années précédentes, en lui indiquant qu'il avait réalisé un trop grand nombre de baisses de recettes.

Mme Carine Camby. La Cour ne propose pas de réaliser exclusivement des ajustements sur les dépenses. Toutes les expériences de consolidation montrent que les mesures sont intervenues à la fois en dépenses et en recettes, puisque les deux sont nécessaires. Il ne faut pas caricaturer notre rapport, en considérant que nous ne proposerions que des mesures en dépenses. Tel n'est pas le cas.

Ensuite, la situation actuelle n'est pas due exclusivement à la crise, loin s'en faut. Certes, la crise a très fortement aggravé les risques sur l'exercice 2026, mais le déficit public est bien antérieur. Il n'a pas pu être redressé en 2023 et en 2024, comme cela était pourtant prévu. Nous avons accumulé un grand retard dans le retour à une trajectoire vers 3 %, dont nous rappelons à plusieurs reprises dans le rapport qu'il constitue un seuil minimum, qui devra être dépassé, afin de véritablement réduire la dette.

Il est impossible de l'ignorer, particulièrement compte tenu du montant de la charge de notre dette, désormais de 77 milliards d'euros, qui limite très fortement les capacités budgétaires de notre pays, notre capacité à investir dans la transition environnementale. De fait, nous constatons les dégâts causés aujourd'hui par les canicules sur les populations et sur l'activité économique.

Il est nécessaire de reprendre en main la maîtrise de nos finances publiques. Les arbitrages entre recettes et dépenses dépendront très probablement de la future majorité présidentielle. Nous vous apporterons notre contribution au débat, comme nous le faisons aujourd'hui, en évoquant des exemples étrangers, peut-être avec des chiffrages plus spécifiques des mesures d'ajustement qui pourraient être engagées.

M. Nicolas Ray (DR). Je voudrais vous interroger sur la méthode de maîtrise de nos dépenses publiques. L'an dernier, le rapporteur général avait proposé un rabot sur les dépenses de l'État, afin d'atteindre les 5 % de déficit. Bien sûr, cette méthode a ses avantages et ses inconvénients. Elle est mécanique et générale et place tout le monde au même niveau. Elle demande des efforts à chaque ministère, dans la même proportion. Ce type de méthode est-elle la plus souhaitable selon vous ?

Mme Carine Camby. Des rabots interviennent malgré tout, à travers des décrets d'annulation, dont les montants sont élevés chaque année. De plus, la dynamique des dépenses ne concerne pas que l'État. Dès lors, produire un rabot sur l'État ne permet pas prendre en compte la situation de l'ensemble des administrations publiques. Or, il me semble que l'effort devra forcément être partagé par les trois sous-secteurs.

M. Philippe Brun, président. Je vous remercie pour votre exposé et la précision de vos réponses.

La commission examine pour avis, les articles 1er, 3, 4 et 10 du projet de loi cadre, adopté par le Sénat, relatif au développement des transports (n°2740) (Mme Christine Arrighi, rapporteure).

M. Philippe Brun, président. Notre commission est saisie pour avis des articles 1^{er}, 3, 4 et 10 de ce projet de loi, que la commission du développement durable, saisie au fond, examinera la semaine prochaine.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Ce projet de loi s'inscrit dans le prolongement de la conférence de financement des mobilités Ambition France transports, à laquelle j'ai participé et qui s'est tenue de mai à juillet 2025. Cette conférence a permis de constater un certain consensus au sujet des priorités de régénération et de modernisation du réseau ferré, mais aussi de mesurer l'entêtement de certains acteurs nationaux et locaux à ne pas admettre notre entrée dans le « temps des choix » – écologiques, sociaux et financiers –, selon l'expression tirée de l'excellent rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI).

Je regrette donc que ce texte ne traduise qu'une intention de loi de programmation, gagée sur des recettes issues des concessions autoroutières, attendues en 2032 et 2036. Il permet néanmoins quelques avancées utiles et, pour certaines, nécessaires.

La commission des finances ne se prononce, pour avis, que sur une minorité d'articles. Ils contiennent cependant des dispositions importantes qu'il nous appartient d'examiner avec rigueur, en dépit du cadre très contraint de nos travaux – que je regrette et dont atteste le petit nombre de présents. Nous avons appris la semaine dernière que le texte allait être inscrit à notre ordre du jour et que le délai de dépôt des amendements était fixé à lundi, 17 heures, alors que l'enjeu n'est rien de moins que les mobilités en France dans les années à venir.

L'article 1^{er} définit les objectifs de l'État en matière d'infrastructures et introduit le principe de lois de programmation décennales. Il fixe leur périmètre et certains éléments de contenu matériel et prévoit que la première d'entre elles affectera au financement des infrastructures de transport la totalité des recettes publiques relatives aux concessions autoroutières.

Toutefois, la plupart de ces dispositions sont déclaratives, puisque cette loi-cadre n'est, en droit et en fait, qu'une loi ordinaire. Mes interrogations relatives à la faible normativité du texte sont d'ailleurs partagées par le Conseil d'État, qui a estimé dans son avis du 5 février que l'article 1^{er} présentait des fragilités majeures.

Sur le plan constitutionnel, l'article 34 de la Constitution tel qu'interprété par le juge constitutionnel exclut strictement que l'encadrement de lois de programmation relève de la loi ordinaire, en application de la hiérarchie des normes.

Sur le plan organique, les articles 2 et 16 de la Lolf prévoient explicitement un monopole des lois de finances s'agissant de l'affectation des ressources.

Dès lors, je crains que certaines dispositions de l'article 1^{er} ne demeurent que littérature, à l'instar de la loi d'orientation des mobilités de 2019, qui prévoyait déjà une programmation quinquennale. En outre, les délais d'examen du texte, inscrit en urgence à notre ordre du jour et dont on ne sait si ou quand il sera examiné en séance, ne permettent pas de garantir que son volet programmatique prospérera.

Néanmoins, certaines dispositions précises de l'article 1^{er} emportent des conséquences concrètes et me semblent appeler des ajustements. J'ai donc déposé plusieurs amendements en ce sens.

À l'article 1^{er}, je vous propose de préciser que les ouvrages d'art sont inclus dans la définition légale des infrastructures de transport routier et de clarifier le sens du terme « développement » introduit par le Sénat dans la liste des priorités des lois de programmation. Il convient aussi de sécuriser le dispositif en cas d'évolution à moyen terme du modèle autoroutier, puisque le texte présuppose que le modèle autoroutier qui existera en 2032 et 2036 demeurera concessif, alors que nous ignorons les choix que feront les gouvernements du moment. Enfin, je vous propose d'inclure les gestionnaires d'infrastructure dans les concertations préalables aux lois de programmation.

En complément des dispositions de l'article 1^{er}, je propose un nouvel article précisant que les nouvelles concessions d'autoroutes devront nécessairement faire l'objet de consultations publiques et seront autorisées par la loi.

L'article 3 comporte trois volets distincts qui en font un ensemble plutôt composite.

En premier lieu, dans l'objectif de renforcer le traitement des infractions commises sur le réseau autoroutier, il habilite les agents assermentés des sociétés concessionnaires à obtenir communication par l'administration fiscale des adresses des personnes physiques et morales s'étant abstenues de payer le péage d'un tronçon en flux libre. En l'état du droit et de la pratique, 20 à 25 % des avis de paiement émis par les sociétés d'autoroutes ne peuvent pas être délivrés, les adresses du fichier d'immatriculation des véhicules n'étant pas à jour. Les mises à jour se font sur la base du volontariat.

Cette nouvelle habilitation, dont l'intérêt est manifeste pour les usagers comme pour les sociétés concessionnaires, me semble toutefois devoir être assortie de garde-fous explicites. Je présenterai un amendement précisant que les données ainsi recueillies ne pourront être utilisées qu'aux fins de mise en œuvre de cette procédure et seront détruites dès sa clôture.

En second lieu, l'article 3 prévoit d'introduire une sanction pénale de 7 500 euros pour réprimer efficacement la fraude aux exonérations d'écotaxe poids lourd, ce que le droit existant ne permet pas. L'écotaxe – il s'agit dans les faits de l'écocontribution qui sera mise en place dans la région Grand Est – n'était pas prévue dans le code.

En troisième lieu, l'article prévoit d'habiliter les agents des sociétés concessionnaires à verbaliser les infractions relatives au stationnement. Cette nouveauté, dont je ne suis pas parvenue à identifier précisément la motivation ou l'origine, ne présente d'intérêt pour aucune des personnes que j'ai auditionnées, pas même les concessionnaires d'autoroutes. Je propose par conséquent de la supprimer.

L'article 4, auquel je n'entends pas apporter de modification, est pragmatique : il résulte du constat que, malgré une correction notable de sa trajectoire budgétaire, SNCF Réseau ne parviendra pas à atteindre à la date du 31 décembre 2026 le ratio « règle d'or » prévu par le code des transports, qui doit être de six entre la marge opérationnelle de la société et sa dette financière. Mais cela ne saurait faire obstacle à ce que SNCF Réseau poursuive ses investissements dans les infrastructures ferroviaires de notre pays. Je note d'ailleurs que la déviation de la trajectoire prévue est exclusivement imputable à des chocs exogènes. Pour ces raisons, le texte projette un report de deux ans de la date limite, soit une échéance au 31 décembre 2029, ce que j'approuve pleinement.

Enfin, l'article 10 prévoit un grand nombre de dispositions relatives aux dessertes d'aménagement du territoire au sein du réseau ferré en service librement organisé. Il consolide notamment le socle juridique sur lequel SNCF Réseau se fonde pour moduler la tarification des péages dans un objectif de péréquation territoriale, impose un niveau de desserte minimal conforme aux objectifs d'aménagement du territoire, habilite le gestionnaire d'infrastructure à retirer des capacités ferroviaires lorsque des opérateurs sont directement responsables de perturbations sur le réseau, prévoit la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau et, enfin, permet au gestionnaire d'introduire des critères non tarifaires d'aménagement du territoire dans les accords-cadres qui le lient aux différents opérateurs.

Si je partage pleinement l'intention générale, certaines dispositions me semblent nécessiter des ajustements.

Premièrement, la durée du cycle de tarification de l'infrastructure ferroviaire, qui a été porté à cinq ans au Sénat, me paraît devoir être rétablie à trois ans, une durée qui correspond au cycle de revoyure du contrat de performances. Un cycle de cinq ans imposerait une rigidité dangereuse : il interdirait toute adaptation aux aléas de la conjoncture économique ou aux conséquences des évolutions réglementaires sur les charges qu'assume le gestionnaire de réseau.

Deuxièmement, la possibilité de segmenter le marché qu'ouvre le texte me semble devoir être contrainte et soumise à un avis conforme de l'autorité régulatrice s'agissant des dessertes ferroviaires d'aménagement du territoire. De même, la segmentation du marché ne saurait être écartée lorsque les dessertes d'aménagement du territoire ont pour objet d'assurer des arrêts intermédiaires.

Troisièmement, la possibilité pour le gestionnaire de retirer les capacités ferroviaires d'un opérateur responsable de perturbations significatives me semble théoriquement intéressante mais *de facto* contre-productive : de nombreuses lignes qui font l'objet de telles perturbations de la part d'un opérateur unique risqueraient d'être purement et simplement closes si de telles décisions étaient prises. En outre, la proximité entre le gestionnaire qu'est SNCF Réseau et l'opérateur qu'est SNCF Voyageurs ne permet pas de garantir une impartialité satisfaisante dans une telle procédure. Cela ne me semble pas aller dans l'intérêt des usagers ; je propose en conséquence de supprimer cette faculté.

Enfin, le dispositif ne saurait contrevenir au droit européen en vigueur ; je propose par conséquent deux amendements de mise en conformité des alinéas 15 et 16 avec la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Pour conclure, j'exprime à nouveau mes regrets qu'un enjeu d'une telle importance soit débattu dans l'urgence, sans que nous ayons le temps ni l'occasion de susciter l'intérêt pour ce texte, et que celui-ci se fonde sur des intentions de financements plutôt que sur des financements réels.

Article 1^{er} : *Principe d'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports*

Amendement CF11 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je vous propose de combler un angle mort du texte. L'article 1^{er} inclut désormais l'ensemble du réseau routier national, départemental, intercommunal et communal, mais reste muet sur les ouvrages d'art qui en assurent la continuité : ponts, tunnels, murs de soutènement. Or le rapport d'information du Sénat sur la sécurité des ponts publié en juin 2019 et rédigé après l'effondrement du pont Morandi de Gênes établit qu'au moins 25 000 des 200 000 à 250 000 ponts de notre pays sont en mauvais état structurel et posent des problèmes de sécurité. Les plus petites collectivités sont en première ligne, notamment dans les territoires ruraux, parce qu'elles n'ont ni l'ingénierie, ni les moyens financiers d'entretenir ces ouvrages. Mentionner explicitement les ouvrages d'art dans les lois de programmation permettrait d'appeler l'attention sur la nécessité de leur entretien et de leur sécurisation.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je soutiens totalement cet amendement, qui est également réclamé par Départements de France, car les conseils départementaux sont les principaux concernés.

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

Amendement CF13 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Le fil rouge du rapport d'avril 2026 du Conseil d'orientation des infrastructures, « Grands projets : le temps des choix », tient en un avertissement : la priorité absolue doit aller à la régénération et à la modernisation

des réseaux existants. La conférence Ambition France transports est arrivée à la même conclusion de façon assez consensuelle.

La France dispose du deuxième réseau ferroviaire, du premier réseau routier et du premier réseau navigable d'Europe, et tous trois sont menacés par des décennies de sous-investissement. Le Conseil d'orientation des infrastructures avertit sans détour que « les recettes des péages ferroviaires ou le fonds de concours du groupe SNCF ne sauraient suffire à couvrir l'effort supplémentaire d'1,5 milliard d'euros d'investissement dès 2028 qu'a préconisé la conférence Ambition France transports pour le ferroviaire ».

Quand l'argent manque à ce point pour réparer, placer le développement au même rang de priorité risque d'évincer la régénération. C'est pourtant précisément ce qui est prévu à l'alinéa 3 de l'article 1^{er}. Je propose donc de retirer le développement de la liste des priorités générales afin de garantir que l'effort de programmation se concentre sur la remise à niveau et la pérennisation des réseaux existants, sans préjudice des projets de développement des lignes de desserte fine que les lois de programmation pourront prévoir. Le développement serait donc déplacé à l'alinéa suivant, au second rang des priorités.

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

Amendement CF3 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'exposé des motifs du projet de loi érige la lutte contre le changement climatique en deuxième défi des mobilités, rappelant que le secteur des transports est le premier émetteur national de gaz à effet de serre – près d'un tiers des émissions – et que la décarbonation repose avant tout sur le report modal vers les modes les moins émetteurs.

Je partage ce constat mot pour mot, mais cette trajectoire ne figure nulle part dans le dispositif du projet de loi. L'article 1^{er} ne mentionne le changement climatique qu'à propos de l'adaptation des réseaux, sans viser la réduction des émissions. Les seules trajectoires chiffrées, à l'article 18, concernent le fret routier.

L'amendement corrige cette discordance en intégrant aux lois de programmation des infrastructures une trajectoire de réduction des émissions et de report modal articulée avec la stratégie nationale bas-carbone, conformément à l'exposé des motifs.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je crains que cet amendement ne soit une attaque directe contre les voitures, et uniquement contre elles. Or il n’y a pas d’autre solution dans certains territoires.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les voitures électriques ne sont pas concernées, mais je comprends qu’il est difficile d’en acquérir et que, dans certains territoires, la voiture reste indispensable. Il existe néanmoins d’autres options, y compris pour les territoires ruraux. J’ai organisé la semaine dernière un colloque sur l’autopartage au cours duquel des élus locaux sont venus exposer leurs réalisations en matière d’autopartage et de transport à la demande. Ces solutions peuvent être un recours dans les territoires ruraux, notamment pour les personnes en situation de précarité ou les personnes âgées qui ne peuvent plus conduire. Cet amendement ne tend qu’à mettre le dispositif en conformité avec l’ambition affirmée dans l’exposé des motifs, sans créer de contrainte lorsque la voiture est la seule option.

*La commission **adopte** l’amendement.*

Amendement CF6 de Mme Christine Arrighi.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement incorpore les outre-mer dans la programmation pluriannuelle des infrastructures de transport prévue à l’article 1^{er}, dont ils sont absents sans raison apparente.

Le texte affiche la réduction des inégalités territoriales et la cohésion des territoires métropolitains et ultramarins parmi ses objectifs, mais aucune disposition de l’article 1^{er} n’en fait mention. L’étude d’impact confirme que la quasi-totalité des dispositifs du projet de loi – le réseau ferré national, les services express régionaux métropolitains, le transport fluvial de conteneurs – sont sans objet dans les territoires ultramarins, faute d’infrastructures correspondantes. La programmation des investissements conserve en revanche toute sa pertinence outre-mer s’agissant du réseau routier, des infrastructures portuaires et des mobilités du quotidien, domaines dans lesquels les besoins de régénération et de développement sont particulièrement aigus.

Je propose donc d’ajouter les investissements réalisés dans les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution au périmètre des lois de programmation, et de compléter les critères d’équité territoriale et de répartition mis en œuvre par l’Agence de financement

des infrastructures de transport de France pour qu'ils tiennent compte des spécificités ultramarines.

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

Amendement CF4 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Nous ne savons pas dans quel délai cette loi ordinaire sera débattue en séance – sans parler de la loi de programmation qu'elle institue –, mais le dispositif prévoit de financer à hauteur de 1,5 milliard d'euros la régénération et la modernisation du réseau ferré grâce aux recettes des concessions autoroutières renégociées. La majeure partie des concessions arrivera à échéance en 2032, et le reste en 2036.

Mais le mode de gestion des autoroutes qui sera choisi au terme des concessions actuelles sera arrêté par le gouvernement du moment. Les concessions pourront être reconduites soit dans les mêmes conditions, soit dans des conditions différentes, ou encore l'État pourra reprendre la gestion en régie directe, avec ou sans péage, comme l'a fait l'Espagne.

En conditionnant la ressource à l'existence même des concessions, la rédaction présuppose leur maintien. Si la France décidait de ne pas renouveler les concessions tout en conservant un péage géré en régie directe, les revenus dégagés ne seraient plus juridiquement des recettes de concession et leur affectation au financement des infrastructures perdrait sa base légale. Cette rédaction verrouille donc une option avant que le débat politique n'ait eu lieu.

Cet amendement permet de garantir que les péages financeront les infrastructures quel que soit le modèle retenu, laissant chacun libre d'exprimer son intention. Je préférerais personnellement que l'on maintienne des péages, mais entre concession et régie directe, je n'ai pas d'opinion tranchée. En tout état de cause, il faudra un réel débat démocratique avant les renégociations des concessions.

M. Nicolas Tryzna (DR). L'intérêt majeur de ce texte est d'affecter 1,5 milliard d'euros à l'investissement sur les 2,5 milliards qui seront retirés des concessions autoroutières. Mettre en question le régime de concession fragiliserait l'ensemble du texte.

La question du mode de gestion choisi au terme des concessions existantes sera tranchée à ce moment précis. Si nous l'abordons ici, nous fragilisons tout le reste du texte.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Au contraire, nous sécurisons le texte. La rédaction actuelle mentionne les recettes spécifiques aux concessions autoroutières. Si le futur gouvernement choisissait de passer en régie directe avec péage, il n'y aurait plus de base légale pour affecter le revenu des péages à la régénération et à la modernisation des infrastructures.

Nous pourrions débattre du choix entre concession et régie directe, mais le jour où nous serons au pouvoir, nous aurons tant à faire que le moment ne sera pas propice pour se préoccuper du maintien du modèle concessif, et il faudra maintenir les péages ne serait-ce que pour financer les transports en commun. C'est un point de vue personnel qui n'est pas nécessairement partagé par mes partenaires politiques.

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

Amendement CF12 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 1^{er} prévoit que les lois de programmation font l'objet d'un travail de concertation, mais exclusivement avec les autorités organisatrices de la mobilité.

Le Sénat a étendu le champ de cet article à l'ensemble du réseau routier national non concédé, départemental, intercommunal et communal, mais la plupart des gestionnaires de ces routes ne sont pas des autorités organisatrices de la mobilité. Par exemple, les départements gèrent des milliers de kilomètres de voiries mais n'ont pas ce statut. Par conséquent, des investissements seraient programmés sur le réseau routier sans que l'on consulte les autorités qui en assument la charge financière.

Je vous invite à corriger cette incohérence en associant les gestionnaires d'infrastructures de transport routier à la concertation préalable. Puisque la programmation couvre les routes départementales et communales, les départements, les intercommunalités et les communes doivent être autour de la table.

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

Amendement CF1 de M. Nicolas Tryzna

M. Nicolas Tryzna (DR). Puisque l'article 1^{er} expose les grands principes, il semblait pertinent d'y aborder les questions économiques, car les transports ne doivent pas uniquement être considérés sous l'angle des déplacements : ils répondent aussi à des besoins globaux de la nation. Je propose donc de mentionner la compétitivité économique et la souveraineté nationale.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. C'est bien entendu une question majeure. Encore une fois, comme l'a estimé le Conseil d'orientation des infrastructures, nous sommes au « temps des choix », écologiques mais aussi sociaux. Pas moins de 98 % des déplacements relèvent du quotidien, qu'ils aient lieu en voiture, en train ou en bus. Ce type de déplacements constitue le principal besoin de nos concitoyens en matière de transports.

Votre amendement soulève deux objections.

Tout d'abord, il prévoit que les lois de programmation identifient les projets d'infrastructures présentant un caractère stratégique. Or ce travail a déjà été réalisé par le COI dans son remarquable et très complet rapport d'avril 2026. Effectuer de nouveau la même tâche d'expertise serait redondant et ne correspondrait pas à l'objet d'une loi de programmation, qui est précisément de prévoir le calendrier et le financement des projets déjà jugés prioritaires.

Ensuite, l'amendement prévoit que les lois de programmation définissent des objectifs de réduction des délais de réalisation des projets ainsi que des adaptations pour simplifier les procédures administratives. Je sais d'expérience ce que recouvre trop souvent la notion de simplification. Lorsqu'il s'agit de grands projets, cela signifie que l'on allège les études d'impact, que l'on raccourcit les délais de consultation du public et que l'on contourne les garanties environnementales, avec toutes les conséquences judiciaires et démocratiques qui en découlent.

Accélérer un projet ne doit pas vouloir dire qu'on le soustrait au débat démocratique ou qu'on renonce à en évaluer les effets. Les délais de réalisation tiennent bien davantage à l'instabilité des financements et au sous-investissement chronique qu'aux procédures elles-mêmes. Le COI rappelle d'ailleurs que la régénération des infrastructures doit avoir la priorité sur les nouveaux projets – que l'on souhaiterait accélérer en réduisant les garanties.

L'amendement est donc pour partie satisfait et, pour le reste, contraire au besoin d'évaluation environnementale et de participation du public.

Cela étant, je considère qu'un travail important doit être mené pour mieux articuler la DUP (déclaration d'utilité publique), la RIIPM (raison impérative d'intérêt public majeur) et l'autorisation environnementale. Ces procédures, créées à des époques très différentes, se juxtaposent sans que le législateur se soit interrogé sur la cohérence de l'ensemble du corpus juridique qui en résulte et qui s'applique aux grands projets. Je suis favorable à certains d'entre elles et pas à d'autres, car il existe des solutions alternatives qui limitent l'atteinte à l'environnement.

Avis défavorable.

M. Pierre Cazeneuve (EPR). J'entends vos arguments, madame la rapporteure, et l'on pourrait peut-être déposer un sous-amendement pour changer le verbe « identifier ». Il convient en effet de rendre hommage à l'excellent travail du COI – ce qui me permet de saluer notre ancien collègue David Valence, qui préside les travaux de cette instance.

Les projets sont certes déjà identifiés, mais l'intention de l'auteur de l'amendement est de s'assurer que l'on favorise ceux qui présentent un caractère stratégique.

On peut citer facilement des exemples, dont – sans vouloir vous provoquer, madame la rapporteure – les infrastructures, notamment routières, nécessaires autour des nouveaux réacteurs nucléaires prévus à Gravelines et à Penly. Elles doivent être réalisées rapidement, car elles sont liées à la souveraineté nationale et présentent une dimension de compétitivité économique.

Si cet amendement était rejeté, il serait nécessaire de le déposer de nouveau en séance – quitte à le sous-amender –, car il souligne un point important.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je propose que vous le retiriez et que vous le redéposiez en vue de la séance – quand elle sera programmée...

Je ne considère pas qu'une loi de programmation a vocation à détailler les projets. Elle doit traduire une ambition politique. S'il s'agit seulement de donner satisfaction à tel ou tel parce qu'il défend un projet dans son territoire, la loi perd sa cohérence d'ensemble et

l'État ne joue pas son rôle de stratège en matière d'aménagement du territoire – ce qui est malheureusement le cas actuellement.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je propose plutôt d'adopter l'amendement quitte à le modifier en vue de la séance.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} **modifié**.*

Après l'article 1^{er}

Amendement CF14 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Les concessions autoroutières arriveront à échéance à compter de la décennie 2030. Cela amène à se poser une question qui engage le pays pour des décennies : faut-il les renouveler, passer en régie publique ou créer une société nationale ? Les enjeux financiers et patrimoniaux sont colossaux et le financement de nos infrastructures dépend pour partie du choix qui sera fait.

Après les critiques nourries suscitées par l'équilibre économique et la rentabilité des contrats actuels, une décision de cette ampleur ne doit pas être prise dans le secret d'un arbitrage administratif. Elle exige une double légitimation, citoyenne et parlementaire.

C'est ce que propose cet amendement en prévoyant, d'une part, une consultation publique préalable organisée selon les procédures éprouvées du code des relations entre le public et l'administration et, d'autre part, qu'aucune nouvelle concession ne puisse être conclue sans avoir été autorisée par une loi, donc débattue et votée par le Parlement.

Avec le dispositif qui nous est proposé, cette décision pourrait être prise par décret. Compte tenu des enjeux phénoménaux, tant financiers qu'en matière de décarbonation, une loi est nécessaire.

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

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je regrette que le législateur refuse d'exercer sa mission. Il est dommage de laisser à l'exécutif le soin de décider du mode d'exploitation des autoroutes.

TITRE IER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX ROUTIERS

Article 3 : *Lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier*

Amendement CF15 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement propose de supprimer l'alinéa 1, qui touche à un sujet sensible : l'accès aux données personnelles d'identification de nos concitoyens.

Par l'effet du renvoi opéré au sein de cet article, l'extension de l'accès au fichier des immatriculations bénéficie notamment aux agents des exploitants d'autoroutes et d'ouvrages routiers à péage, pour leur permettre de verbaliser en cas d'infraction à la réglementation sur le stationnement. Or rien ne le justifie. Cette mission doit être assurée par les autorités et les agents publics compétents. Le gain que l'on peut attendre d'une telle mesure en matière de constatation des infractions et de recouvrement des amendes est trop faible pour justifier qu'on élargisse encore le champ des personnes habilitées à consulter le fichier des immatriculations.

En outre, personne n'a demandé une telle extension des prérogatives – ni les sociétés concessionnaires, ni leurs agents chargés de l'entretien et de la sécurité, qui ne souhaitent pas que l'on transforme ainsi leurs missions.

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

Amendement CF7 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet article permet aux agents habilités d'obtenir de l'administration fiscale les coordonnées des personnes physiques et morales concernées, afin de pouvoir mettre en œuvre la procédure de recouvrement applicable en matière de stationnement.

Je ne conteste pas qu'il faut pouvoir identifier le débiteur pour recouvrer une créance. Mais il s'agit en l'occurrence de transmettre des données personnelles détenues par l'administration fiscale. Or le texte renvoie l'essentiel des garanties à un décret.

Une donnée personnelle ne peut être utilisée que pour la finalité ayant justifié sa collecte et ne peut pas être conservée au-delà du temps nécessaire. Le sujet est trop important pour que l'on s'en remette au pouvoir réglementaire.

C'est la raison pour laquelle l'amendement propose d'encadrer l'utilisation des données transmises, qui pourront seulement servir au recouvrement et devront être détruites dès que la créance aura été recouvrée ou sera éteinte. De cette manière, nous sécurisons le dispositif tout en protégeant nos données personnelles.

J'ai auditionné la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés) sur ce point et elle partage cette analyse.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **modifié**.*

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE

Article 4 : *Report de deux ans de l'échéance d'application de la « règle d'or » de SNCF Réseau*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **non modifié**.*

Article 10 : *Prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau*

Amendement CF20 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article 10 fait passer de trois à cinq ans la durée du cycle de tarification de l'infrastructure ferroviaire. Comme je l'ai expliqué, cela revient à se priver de toute marge d'adaptation dans un secteur exposé aux aléas de la conjoncture et aux évolutions réglementaires, qui peuvent alourdir les charges du jour au lendemain.

Il est nécessaire de maintenir un cycle de trois ans. Cela correspond d'ailleurs aux clauses de revoyure figurant dans le contrat entre l'État et SNCF Réseau, qui sera

prochainement signé. En revenant sur la modification adoptée par le Sénat, on obtient un meilleur compromis.

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

Amendement CF16 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement vise à sécuriser SNCF Réseau dans sa démarche de définition des segments de marché spécifiques pour les services assurant des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire.

Le sujet de la tarification différenciée de l'accès au réseau étant particulièrement sensible, le fait que le gestionnaire d'infrastructure décide seul l'expose au risque de voir chacune de ses décisions contestées par des opérateurs qui s'estimeraient désavantagés. Or il n'est pas le mieux placé pour trancher une question qui touche à la concurrence entre entreprises ferroviaires – puisque nous sommes désormais entrés dans un régime concurrentiel.

C'est pourquoi je propose de soumettre la définition de ces segments à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des transports (ART). Indépendante et faisant référence dans ce domaine, elle s'assurera que cette définition respecte le principe de non-discrimination et le droit d'accès au réseau. De ce fait, la décision prise pourra difficilement être contestée.

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

Amendement CF17 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'article prévoit que, pour les dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ayant pour objet d'assurer des arrêts intermédiaires, SNCF Réseau peut appliquer une modulation tarifaire.

Cette notion est ambiguë, car elle est susceptible de renvoyer à deux régimes juridiques distincts, celui de la segmentation de marché et celui des réductions de redevances, qui n'obéissent pas aux mêmes conditions. Cela pourrait conduire à des interprétations divergentes et à des contentieux.

L'amendement clarifie la rédaction, d'une part en prévoyant que SNCF Réseau peut appliquer une tarification adaptée pour ces dessertes et, d'autre part, en supprimant par cohérence la référence à la faculté de ne pas définir de segment spécifique.

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

Amendement CF2 de M. Nicolas Ray (DR)

M. Nicolas Ray (DR). Dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, cet article précise que les modifications substantielles de dessertes à grande vitesse doivent être précédées d'une évaluation territoriale transparente et partagée, portant notamment sur leurs conséquences socio-économiques et sur leur compatibilité avec les objectifs d'équité territoriale.

Une telle exigence est légitime. C'est pourquoi je propose que la même procédure soit prévue pour la desserte du réseau des trains d'équilibre du territoire (TET). Les réductions opérées en la matière peuvent en effet avoir des conséquences très concrètes sur l'attractivité de nos territoires et sur l'accès à l'emploi, aux soins et aux services publics.

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je suis pleinement d'accord avec votre intention.

Les trains d'équilibre du territoire sont en effet une composante déterminante de la mobilité et du désenclavement ferroviaire, auquel je suis très attachée. C'est notamment le cas de la ligne Paris-Clermont-Ferrand, citée dans l'exposé sommaire. Les lignes qui irriguent les villes moyennes et les territoires ruraux ont autant d'importance que celles à grande vitesse – voire davantage. Comme je l'ai indiqué, 98 % des déplacements relèvent de la mobilité de proximité. En outre, les trains d'équilibres du territoire concernent des zones mal desservies et dont la population est plus précaire et vieillissante. Nous sommes tous d'accord avec ce constat.

Cependant, les TET ne sont pas des services librement organisés. Ils sont régis par une convention entre l'État, autorité organisatrice, et l'opérateur. Ce document prévoit la nature des dessertes, leur fréquence et leur financement. Toute modification substantielle d'une telle desserte suppose de renégocier cette convention, ce qui offre une protection bien plus forte qu'une évaluation rendue publique.

L'évaluation préalable a été conçue pour les dessertes à grande vitesse librement organisées. La transposer aux TET apporterait moins de garanties que celles liées à l'existence d'une convention. Loin de renforcer la protection de ces lignes, l'amendement présente un risque de banalisation de cet enjeu en laissant croire qu'une évaluation suffit, alors qu'il faut actuellement une décision conjointe des parties à la convention.

Demande de retrait.

M. Nicolas Ray (DR). Selon moi, le fait d'inscrire cette procédure dans la loi constitue une garantie supplémentaire. Mais je vais être prudent et réexaminer le sujet d'ici à la séance.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CF21 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Je propose de supprimer les alinéas 13 et 14, qui confèrent au gestionnaire d'infrastructure le pouvoir de retirer les capacités attribuées à un opérateur ferroviaire dont les perturbations répétées dégradent de façon significative, durable et régulière les circulations des autres opérateurs.

L'objectif de préservation du bon fonctionnement du réseau est légitime, mais le dispositif est redondant. L'article L. 1263-2 du code des transports autorise déjà tout gestionnaire d'infrastructure à saisir l'ART d'un différend lié à l'accès au réseau, y compris s'agissant de la gestion opérationnelle des circulations. Ce dispositif présente l'avantage de confier la décision à une autorité indépendante.

Tel qu'il est rédigé, l'article prévoit que le nouveau pouvoir de retirer unilatéralement des capacités serait exercé directement par SNCF Réseau, qui appartient au même groupe que l'opérateur historique – et ce, sans avoir à en référer au régulateur. Cela ferait peser un doute légitime sur l'impartialité de la décision, car on ne peut être juge et partie.

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

Amendement CF18 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. L'amendement est destiné à garantir la conformité du texte au droit européen et à protéger le gestionnaire d'infrastructure.

L'article 10 impose à celui-ci de prévoir des dispositifs incitatifs en faveur de l'aménagement du territoire dans le document de référence du réseau.

L'intention est bonne, mais la directive de 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen consacre le principe d'indépendance de gestion du gestionnaire d'infrastructures, ce qu'a confirmé le règlement de 2026 sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire.

Prévoir dans la loi le contenu de la politique tarifaire incitative du gestionnaire excède ce que le droit européen nous permet de lui imposer. L'amendement propose donc de transformer cette obligation en faculté, afin de s'assurer de la conformité du dispositif avec le droit de l'Union européenne. Une telle évolution ne changera rien en pratique pour les voyageurs ni pour l'aménagement du territoire.

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

Amendement CF19 de Mme Christine Arrighi

Mme Christine Arrighi, rapporteure pour avis. Cet amendement a également pour objet de s'assurer de la conformité du dispositif au droit de l'Union européenne car, selon moi, le Sénat s'est aventuré ici sur un terrain un peu glissant.

Le règlement européen de 2026 sur l'utilisation des capacités ferroviaires est clair : il revient à l'État, et à lui seul, de définir les orientations stratégiques pouvant conduire à réserver des capacités pour certains services, au nom des priorités nationales de transport.

C'est à cette faculté que l'amendement rattache la réservation de capacités au bénéfice des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire, en la subordonnant à l'existence de telles orientations. En revanche, le gestionnaire d'infrastructure ne saurait imposer lui-même des dessertes d'aménagement du territoire aux entreprises ferroviaires. En vertu du règlement de 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, seules les autorités organisatrices compétentes – l'État et les régions – peuvent mettre en place des services publics assurant le maintien de dessertes que le marché ne permet pas de garantir.

L'amendement rend à chaque acteur le rôle qui lui est imparti.

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

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 10 **modifié**.*

La commission examine, en application de l'article 88 du règlement, des amendements à la proposition de loi visant à rétablir l'exemption d'impôt pour les primes accordées par l'obtention de la médaille honorifique du travail (n° 2790) (M. Alexandre Allegret-Pillot, rapporteur).

Contrairement à l'avis du rapporteur, la commission n'a pas repoussé les amendements à la proposition de loi visant à protéger les petits porteurs et les entreprises des fonds vautours qui ont été examinés en application de l'article 88 du Règlement.

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

Réunion du jeudi 25 juin 2026 à 11 heures

Présents. - Mme Christine Arrighi, M. Anthony Boulogne, M. Philippe Brun, M. Pierre Cazeneuve, Mme Catherine Dellong Meng, M. Marc Ferracci, M. Emmanuel Fouquart, M. Antoine Golliot, M. Philippe Juvin, M. Tristan Lahais, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, Mme Estelle Mercier, Mme Sophie Mette, M. Nicolas Ray, M. Nicolas Tryzna

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Coquerel, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Stéphanie Galzy, M. Pierre Henriet, M. Damien Maudet, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou

Assistait également à la réunion. - M. Bérenger Cernon