

N° 2078

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *de finances de fin de gestion*
pour 2025 (n° 2068)

PAR M. PHILIPPE JUVIN,

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. UNE CROISSANCE DU PIB ET UNE INFLATION REVUS À LA BAISSE PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS INITIALES, À RESPECTIVEMENT 0,7 % ET 1,1 %	11
A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE RÉDUITE DE 0,2 POINT PAR RAPPORT AU PROJET DE LOI DE FINANCES AMENDÉ DU MOIS DE JANVIER, JUGÉE RÉALISTE PAR LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....	11
B. UN REFLUX DE L'INFLATION AU COURS DE L'ANNÉE 2025.....	13
II. UN PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION TRADUISANT UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DE NOS FINANCES PUBLIQUES.....	14
A. UN SOLDE PUBLIC CONFORME À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2025 ET EN AMÉLIORATION DE 0,4 POINT PAR RAPPORT À SON NIVEAU DE 2024.....	15
1. Un déficit des administrations publiques de 5,4 points de PIB, conforme à la prévision de la loi de finances initiale.....	15
2. Un déficit attendu de l'État de 131 milliards d'euros, inférieur de 8 milliards d'euros à la prévision initiale et réduit de 24,9 milliards d'euros par rapport à son niveau de 2024	16
B. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DES RECETTES DE L'ÉTAT SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE DE, RESPECTIVEMENT, 0,7 MILLIARD D'EUROS ET 3,8 MILLIARDS D'EUROS.....	18
1. Des prélèvements obligatoires des administrations publiques au rendement très légèrement supérieur de 0,7 milliard d'euros à la prévision initiale et en progression sensible de 49,9 milliards d'euros par rapport à 2024.....	18

2. Des recettes du budget général de l'État supérieures de 6,3 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales et en hausse de 28 milliards d'euros par rapport à 2024.....	18
a. Des recettes d'impôt sur le revenu supérieures de 0,5 milliard d'euros aux prévisions de la LFI et de 6,9 milliards d'euros au produit constaté en 2024.....	19
b. Un rendement de l'impôt sur les sociétés qui serait supérieur de 5,2 milliards d'euros à la prévision initiale et de 0,8 milliard d'euros au rendement de l'année 2024, mais sur lequel pèsent des incertitudes liées au cinquième acompte	20
c. Des recettes de taxe sur la valeur ajoutée inférieures de 5 milliards d'euros à la prévision initiale et en baisse de 0,3 milliard d'euros par rapport à 2024	21
d. Une stabilité de la fraction revenant à l'État de l'accise sur les énergies (ex-TICPE) .	21
e. Des autres recettes fiscales nettes révisées à la hausse de 3,1 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale et en forte progression de 29,2 % par rapport à 2024 ...	22
f. Un rehaussement de près de 12 % des recettes non fiscales.....	22
3. Des prélèvements sur recettes supérieurs à la prévision initiale et à leur niveau de 2024, essentiellement du fait de l'évolution des prélèvements au profit des collectivités territoriales.....	23
C. UNE PRÉVISION DE DÉPENSES PUBLIQUES PROCHE DE LA CIBLE, MALGRÉ DES INCERTITUDES CONCERNANT LA SPHÈRE SOCIALE ...	23
1. Des dépenses en augmentation de 1,7 % en volume par rapport à 2024	24
2. Des dépenses plus dynamiques dans la sphère sociale	28
3. Des aléas sur les prévisions de dépenses des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale.....	31
4. Une exécution des dépenses et de la masse salariale de l'État proche de la cible..	32
a. Une exécution des dépenses de l'État supérieure de seulement 0,3 milliard d'euros à la prévision initiale.....	33
b. Des annulations de crédits nettes des ouvertures à hauteur de – 7,4 milliards d'euros dans le PLFG	35
c. Une masse salariale de l'État contenue mais néanmoins en hausse de 1,1 %	37
COMMENTAIRES DES ARTICLES.....	39
<i>Article liminaire</i> : Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2025	39
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	54
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	54
<i>Article 1^{er}</i> : Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public au titre de l'année 2025	54
<i>Article 2</i> : Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers....	59
<i>Article 3</i> : Modification de la répartition entre les régions de la part d'accise affectée au financement de la création de places en instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)	66

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L’ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	70
<i>Article 4 et état A : Équilibre général du budget et trésorerie</i>	70
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	80
TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2025 – CRÉDITS DES MISSIONS	80
<i>I – Autorisation des crédits des missions</i>	80
<i>Article 5 et état B : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....</i>	80
<i>Article 6 et état C : Budgets annexes : annulations de crédits.....</i>	120
<i>Article 7 et état D : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits</i>	123
<i>II – Plafonds des autorisations d’emplois.....</i>	128
<i>Article 8 : Plafond d’autorisation des emplois des opérateurs de l’État</i>	128
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	135
AUDITION DE MME AMÉLIE DE MONTCHALIN, MINISTRE DE L’ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION POUR 2025 (N° 2068).....	135
EXAMEN DES ARTICLES	165
<i>Article liminaire : Prévision de solde structurel et de solde effectif de l’ensemble des administrations publiques pour l’année 2025</i>	166
<i>Article 1^{er} : Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers Avance à l’audiovisuel public au titre de l’année 2025</i>	169
<i>Article 2 : Ajustement des dispositions relatives à l’affectation de ressources à des tiers....</i>	171
<i>Article 3 : Modification de la répartition entre les régions de la part d’accise affectée au financement de la création de places en instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)</i>	173
<i>Après l’article 3</i>	173
<i>Article 4 et état A : Équilibre général du budget et trésorerie</i>	173
<i>Article 5 et état B : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....</i>	175
<i>Article 6 et état C : Budgets annexes : annulations de crédits.....</i>	187
<i>Article 7 et état D : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits</i>	187
<i>Article 8 : Plafond d’autorisation des emplois des opérateurs de l’État</i>	188

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025 vient ajuster, en cette fin d'année, les crédits et le solde public de l'exercice en cours, au regard des besoins budgétaires identifiés et des informations les plus récentes en matière de croissance et de recouvrement des recettes de l'État. Il ne comporte pas, à la différence des projets de loi de finances rectificative, de dispositions fiscales – la réforme organique intervenue en 2021⁽¹⁾, qui a créé cette nouvelle catégorie de loi de finances, ayant précisément visé à concentrer les débats fiscaux annuels lors de l'examen du projet de loi de finances.

Ce projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 confirme la **tenue des objectifs assignés pour cet exercice, notamment la cible de solde public, lequel devrait s'établir à - 5,4 points de PIB. Si ce niveau de déficit reste très élevé, notamment hors période de crise, son amélioration de 0,4 point par rapport à l'année 2024 constitue une première étape du redressement de nos finances publiques, qui doit être impérativement poursuivi.** L'atteinte de l'objectif fixé par la loi de finances initiale acte par ailleurs une rupture par rapport aux deux années précédentes, marquées par de forts écarts aux prévisions et le creusement du déficit.

Le déficit public dans son ensemble devrait ainsi atteindre 161 milliards d'euros en 2025, après 170 milliards d'euros en 2024, tandis que le déficit budgétaire de l'État devrait s'établir à 131 milliards d'euros, soit près de 24,9 milliards d'euros de moins qu'en 2024. Le déficit de l'État serait de surcroît inférieur de 8 milliards d'euros à la prévision figurant dans la loi de finances initiale pour 2025.

Le déficit public serait donc en ligne avec les prévisions, du fait de montants de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques conformes à ceux figurant en loi de finances pour 2025. **Les prélèvements obligatoires augmenteraient ainsi fortement, de près de 50 milliards d'euros,** pour moitié en raison de leur croissance spontanée et pour l'autre moitié du fait des mesures nouvelles adoptées pour 2025 (+ 24,7 milliards d'euros). Rapportés au PIB, les prélèvements obligatoires augmenteraient ainsi de 0,8 point en 2025, pour atteindre 43,6 %. **Les dépenses publiques continueraient à progresser, avec une hausse de 1,7 % en volume,** certes inférieure à celle constatée en 2024 (+ 2,1 %), mais conduisant à une augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB de 0,2 point, à 56,8 points.

De même que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis sur le projet de loi, le rapporteur général regrette que **l'effort structurel réalisé**

(1) *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.*

en 2025 provienne ainsi intégralement de la hausse des prélèvements obligatoires – qui sont déjà bien trop élevés dans notre pays – tandis que l'effort en dépense serait inexistant.

Cette répartition de l'effort entre recettes et dépenses se révèle ainsi bien différente de celle annoncée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2025, et semble marquer une forme d'impuissance à engager une baisse structurelle de la dépense publique dans notre pays. Le rapporteur général souligne la nécessité d'engager une profonde mue de notre rapport à la dépense et d'interrompre la hausse continue des prélèvements obligatoires, qui érode le consentement à l'impôt et freine l'activité économique.

Le montant des prélèvements obligatoires atteint ainsi un peu plus de 1 301 milliards d'euros, comme anticipé (+ 0,7 milliard de plus que la prévision) ; l'on ne peut que se féliciter de la fiabilité retrouvée des prévisions de recettes, alors que l'année 2024 avait enregistré des moins-values de 40 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales. Sur la hausse de 50 milliards d'euros par rapport à 2024, près de 28 milliards d'euros concernent les seules recettes fiscales. Les recettes d'impôt sur le revenu devraient être conformes aux prévisions, et celles d'impôt sur les sociétés nettement supérieures, même si un aléa subsiste dans l'attente du versement par les entreprises du cinquième acompte en décembre. En revanche, les moindres recettes de TVA, inférieures de 5 milliards d'euros aux prévisions initiales, suscitent interrogations et inquiétudes, nous devrons comprendre pourquoi les recettes de TVA stagnent alors que l'assiette taxable croît. Sur ce sujet, le rapporteur général salue le lancement d'une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) annoncée par la ministre de l'action et des comptes publics.

Les dépenses des administrations publiques devraient quant à elles **augmenter de 45 milliards d'euros en 2025, passant de 1 652 à 1 697 milliards d'euros.** Si la hausse des dépenses des administrations locales ralentit notamment par rapport à 2024 et est conforme à la prévision, les dépenses des administrations de sécurité sociale poursuivent leur croissance (+ 27 milliards d'euros), nettement supérieure à la cible fixée. L'augmentation des dépenses des administrations publiques centrales atteint quant à elle 1,2 %.

Au-delà de cette actualisation des prévisions, le PLFG procède à des ouvertures et annulations de crédits sur le budget de l'État en fin de gestion, pour ajuster les crédits budgétaires aux besoins identifiés en cours de gestion, notamment aux imprévus. Le PLFG prévoit ainsi, en crédits de paiement, d'annuler sur le budget général 10,4 milliards d'euros et d'ouvrir 3 milliards d'euros supplémentaires, soit des **annulations nettes de 7,4 milliards d'euros.**

Les principales annulations de crédits portent sur des crédits qui ne sont pas inclus dans le périmètre des dépenses de l'État (PDE) et qui ne participent pas du financement budgétaire des services publics, à savoir les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (- 3,2 milliards d'euros) et la charge de la dette de l'État (- 2,9 milliards d'euros), pour tenir compte des dernières prévisions de recettes fiscales et du niveau des taux d'intérêt, moins élevés que prévus. Les autres annulations, concernant quasiment toutes les missions du budget général, portent majoritairement sur des crédits mis en réserve, et notamment sur les missions *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* (- 825 millions d'euros) et *Recherche et enseignement supérieur* (- 190 millions d'euros).

Par ailleurs, le PLFG prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 3 milliards d'euros pour financer des besoins non couverts en gestion d'ici la fin de l'année, notamment 1,1 milliard d'euros pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables* en raison d'une augmentation des charges du service public de l'énergie, 575 millions d'euros pour les dépenses sociales financées par l'État (prime d'activité, allocation aux adultes handicapés, hébergement d'urgence) et 234 millions d'euros sur les missions *Outre-mer* et *Sécurités* pour faire face aux difficultés rencontrées en Nouvelle-Calédonie, à La Réunion (cyclone Garance) et à Mayotte (cyclone Chido). Enfin, une ouverture de 425 millions d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État* est prévue pour couvrir les appels en garantie de l'État au titre des prêts garantis octroyés aux entreprises durant la crise du covid.

À la suite des mouvements de crédits proposés par le PLFG, les dépenses atteindraient 488,2 milliards d'euros sur le périmètre des dépenses de l'État, soit seulement 0,3 milliard d'euros de plus que la prévision initiale. Ce montant reflète également les annulations de crédits mises en œuvre par le décret du 25 avril 2025⁽¹⁾, ainsi que le report de 11,6 milliards d'euros de CP de 2024 sur 2025⁽²⁾, soit un montant certes en baisse, mais encore très élevé et largement supérieur à celui constaté avant la crise sanitaire.

(1) Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

(2) Hors comptes spéciaux et budgets annexes.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UNE CROISSANCE DU PIB ET UNE INFLATION REVUS À LA BAISSE PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS INITIALES, À RESPECTIVEMENT 0,7 % ET 1,1 %

A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE RÉDUITE DE 0,2 POINT PAR RAPPORT AU PROJET DE LOI DE FINANCES AMENDÉ DU MOIS DE JANVIER, JUGÉE RÉALISTE PAR LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

En application du 1^o de l'article 53 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾ modifiée par la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques⁽²⁾, le Gouvernement est tenu de joindre, à tout projet de loi de finances rectificative ou de fin de gestion, un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire. Ce rapport expose les données macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025. Le scénario macroéconomique sous-jacent qu'il propose demeure inchangé par rapport aux prévisions associées au projet de loi de finances pour 2026 en cours d'examen par le Parlement.

La prévision de croissance du produit intérieur brut (PIB) pour 2025 sous-jacente au PLFG est de 0,7 %, légèrement inférieure, de 0,2 point, à la prévision de la loi de finances initiale pour 2025⁽³⁾ telle que révisée en janvier 2025, qui s'établissait à 0,9 %, et inférieure de 0,4 point à la prévision de 1,1 % du projet de loi de finances pour 2025 déposé en octobre 2024.

Il convient de rappeler que c'est dès la présentation du premier rapport d'avancement annuel (RAA), délibéré en conseil des ministres le 16 avril 2025, du plan budgétaire et structurel à moyen terme pour les années 2025 à 2029 (PSMT) que le Gouvernement avait abaissé à 0,7 % sa prévision de croissance pour 2025⁽⁴⁾.

La composition attendue de la croissance a nettement évolué depuis le scénario sous-jacent au projet de loi de finances pour 2025 tel qu'amendé au mois de janvier. Si la contribution de la demande finale à la croissance du PIB demeure inchangée (0,6 point) par rapport audit scénario, la contribution de la demande

(1) *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

(2) *Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.*

(3) *Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.*

(4) *Le Gouvernement estimait alors que « l'activité resterait principalement soutenue par la consommation des ménages, qui profiterait de la dynamique du pouvoir d'achat en 2024 et 2025 et d'un effet d'acquis important » – la prévision de taux d'épargne pour 2025 étant revue à la baisse de 0,1 point, pour atteindre 17,9 % (après 18,2 % en 2024) – tandis que « la contribution du commerce extérieur à la croissance serait nulle » et que, « en raison de l'incertitude, certaines entreprises seraient amenées à puiser dans leurs stocks plutôt que d'augmenter leur production ».*

intérieure privée, dont devait entièrement procéder la contribution de la demande intérieure finale, chuterait de 0,4 point pour s'établir à 0,2 point, tandis que la contribution de la demande publique, qui devait être nulle, s'établirait à 0,4 point. La variation de stocks contribuerait à hauteur de 0,9 point, au lieu de 0,1 point prévu au mois de janvier, tandis que le commerce extérieur contribuerait négativement, à hauteur de – 0,8 point, au lieu d'apporter une contribution positive de 0,1 point.

Ainsi que le résume le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis sur le PLFG pour 2025⁽¹⁾, « *l'activité en 2025 aurait globalement été freinée par les mesures commerciales américaines et le climat d'incertitude prolongée, qui a notamment pu entretenir des comportements attentistes.* » Le HCFP rappelle que « *cette prévision de croissance et celle de ses composantes sont identiques à celles du [projet de loi de finances pour 2026], [qu'il] avait qualifiées de réalistes* ».

**CROISSANCE DU PIB ET DE SES COMPOSANTES DANS LE PLFG POUR 2025,
EN COMPARAISON AU PLF AMENDÉ POUR 2025**

	PLF amendé du mois de janvier 2025		PLFG 2025	
	2024	2025	2024	2025
PIB et composantes (évolutions en %)				
PIB	1,1	0,9	1,1	0,7
Importations	– 1,0	2,2	– 1,3	2,7
Consommation des ménages	0,8	1,1	1,0	0,5
Consommation des APU	2,1	0,1	1,4	1,9
Formation brute de capital fixe	– 1,6	0,2	– 1,3	– 0,4
<i>Dont : Entreprises non financières</i>	– 1,7	0,0	– 2,4	– 0,9
<i>Dont : Ménages</i>	– 6,1	0,0	– 5,6	0,8
<i>dont : Administrations publiques</i>	2,6	0,8	4,7	– 0,5
Exportations	1,6	2,6	2,4	0,5
Contributions en points				
Demande intérieure finale hors stocks	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Dont : demande intérieure privée hors stocks</i>	0,0	0,6	0,1	0,2
<i>Dont : Demande publique</i>	0,6	0,0	0,5	0,4
Variations de stocks	– 0,5	0,1	– 0,8	0,9
Commerce extérieur	0,9	0,1	1,3	– 0,8

Source : HCFP, d'après les saisines du PLF amendé pour 2025 de janvier 2025 et du PLFG pour 2025 et l'Insee.

Comme le relève le Gouvernement dans l'exposé des motifs du PLFG, « *La prévision pour 2025 est identique à celle de la plupart des prévisionnistes [...] et*

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-6 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2025, 31 octobre 2025.

légèrement inférieure à celle de l’Insee (+ 0,8 %) ». Le HCFP estime pour sa part que cette prévision « reste réaliste et pourrait même être dépassée »⁽¹⁾.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB DE LA FRANCE EN 2025

(en volume et en %)

Organisme	Date de publication	2025
Gouvernement (PLF 2025)	10 octobre 2024	1,1
Gouvernement (PLF 2025 amendé)	22 janvier 2025	0,9
Commission européenne	19 mai 2025	0,6
OFCE	10 septembre 2025	0,5
Insee	11 septembre 2025	0,8
Banque de France	15 septembre 2025	0,7
Rexecode	17 septembre 2025	0,7
OCDE	25 septembre 2025	0,6
<i>Consensus Forecasts</i>	Septembre 2025	0,6
Gouvernement (PLF 2026)	14 octobre 2025	0,7
FMI	14 octobre 2025	0,7
Insee	30 octobre 2025	0,8
Gouvernement (PLFG 2025)	10 novembre 2025	0,7

Source : commission des finances d’après le projet de loi de finances pour 2025, le projet de loi de finances pour 2026, le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 et les prévisions des organismes de conjoncture.

B. UN REFLUX DE L’INFLATION AU COURS DE L’ANNÉE 2025

Comme la prévision de croissance pour 2025, la prévision d’inflation pour 2025 sous-jacente au PLFG est inchangée par rapport à celle du scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de loi de finances pour 2026. **Elle s’établit ainsi à 1,1 % en moyenne annuelle.** Par rapport au projet de loi de finances pour 2025, tel qu’amendé au mois de janvier, qui prévoyait une inflation de 1,4 %, l’inflation anticipée est ainsi revue à la baisse de 0,3 point. Elle est inférieure de 0,7 point à la prévision sous-jacente au texte qui avait été déposé en octobre 2024.

Par ailleurs, **la prévision d’inflation pour 2025 retenue par le Gouvernement est semblable à celle retenue par les dernières publications des organismes de conjoncture.** Le Gouvernement note, dans l’exposé des motifs du PLFG, que « *l’inflation en septembre a été légèrement plus basse que prévu, mais cet écart est toutefois à mettre en regard du risque d’une hausse des prix du pétrole, compte tenu des sanctions supplémentaires liées à la prolongation de la guerre d’agression russe en Ukraine, et des premiers signes d’une fin de la guerre des prix dans le secteur des télécommunications* ».

Tout en rappelant qu’il avait jugé « *plausible* » la prévision d’inflation pour 2025 sous-jacente au projet de loi de finances pour 2026, à laquelle la prévision du PLFG est identique, le HCFP note « *un léger aléa baissier* » : « *Les informations les plus récentes suggèrent que l’inflation pourrait être légèrement inférieure à la*

⁽¹⁾ Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-6 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l’année 2025, 31 octobre 2025.

prévision du Gouvernement en 2025 [...]. En effet, avec un baril de Brent autour de 64 USD en moyenne en octobre, le prix du pétrole est désormais inférieur à l'hypothèse retenue, même si un rebond ne peut pas être exclu suite aux tensions entre les États-Unis et le Venezuela et aux nouvelles sanctions envers la Russie. Par ailleurs, l'évolution préliminaire de l'inflation en octobre, publiée après la prévision du PLFG, reste contenue (1,0 %) et implique qu'une accélération marquée serait nécessaire en fin d'année pour atteindre le chiffre de 1,1 % en moyenne annuelle. »

Dès lors, le HCFP estime que « *la prévision d'inflation [...] reste globalement plausible. L'évolution de l'IPC en moyenne annuelle pourrait être légèrement plus faible, compte tenu notamment de l'évolution récente des prix du pétrole et de l'estimation flash d'octobre, publiée après la fixation de la prévision.* »

PRÉVISIONS D'INFLATION POUR 2025 EN MOYENNE ANNUELLE

(évolution en %)

Organisme	Date de publication	2025
Gouvernement (PLF 2025)	10 octobre 2024	1,8
Gouvernement (PLF 2025 amendé)	22 janvier 2025	1,4
Consensus Forecasts	Septembre 2025	1,1
OFCE	10 septembre 2025	1,3
Insee	11 septembre 2025	1,0
Banque de France	15 septembre 2025	1,0
Rexecode	17 septembre 2025	1,1
Gouvernement (PLF 2026)	14 octobre 2025	1,1
Gouvernement (PLFG 2025)	10 novembre 2025	1,1

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2025, le projet de loi de finances pour 2026, le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, le Haut Conseil des finances publiques et les prévisions des organismes de conjoncture.

II. UN PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION TRADUISANT UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DE NOS FINANCES PUBLIQUES

Aux termes du projet de loi de finances de fin de gestion, le solde des administrations publiques centrales s'établirait à **- 5,4 points de PIB**, soit un **niveau conforme à la prévision de la loi de finances initiale (LFI)** et une **amélioration de 0,4 point par rapport à 2024**.

Le rapporteur général relève que la tenue, à ce stade, de la cible de déficit pour l'année 2025 marque une rupture avec les années 2023 et 2024, qui s'étaient caractérisées par une forte dégradation du solde public au regard des prévisions. Il convient de le souligner, même si le déficit public reste à un niveau élevé.

Les recettes de l'État seraient sensiblement supérieures (+ 28 milliards d'euros, soit + 8 %) en 2025 à leur niveau de 2024, la prévision révisée du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 étant rehaussée de 1,7 % par rapport à la prévision de la LFI.

Le périmètre des dépenses de l'État s'élèverait à **488,2 milliards d'euros**, montant supérieur de seulement 0,3 milliard d'euros aux prévisions de la LFI, du fait des mesures de régulation budgétaire prises tout au long de l'année ainsi que des mouvements de crédits prévus par le projet de loi de finances de fin de gestion.

A. UN SOLDE PUBLIC CONFORME À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2025 ET EN AMÉLIORATION DE 0,4 POINT PAR RAPPORT À SON NIVEAU DE 2024

Le déficit public, qui couvre l'ensemble des administrations publiques, est distinct du déficit de l'État, qui n'en constitue qu'une partie.

À l'exception de l'article liminaire, qui retrace l'ensemble du solde public, les projets de loi de finances portent, dans leur dispositif, uniquement sur le budget de l'État.

Déficit budgétaire et déficit public

Le **déficit budgétaire de l'État** est calculé selon la **comptabilité budgétaire**, qui est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Le **déficit public** est calculé selon la **comptabilité nationale** qui s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'apprête comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans la surveillance des finances publiques au niveau européen.

1. Un déficit des administrations publiques de 5,4 points de PIB, conforme à la prévision de la loi de finances initiale

Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 prévoit **un solde public conforme à la prévision initiale** (- 5,4 points de PIB).

En revanche, le solde structurel (- 5,1 points) est inférieur de 0,3 point au niveau prévu par la LFI tandis que le solde conjoncturel est revu à la hausse

de 0,4 point de PIB (– 0,2 point au lieu de – 0,6 point) et le solde des mesures temporaires de 0,1 point (à l'équilibre, au lieu de – 0,1 point).

En effet, la révision à la hausse de la croissance en volume pour les années 2023 et 2024 lors de la publication des comptes nationaux au mois de mai 2025 a entraîné une révision de l'écart de production, plus réduit que lors de l'établissement des prévisions de la loi de finances initiale. Cette révision a conduit à une amélioration du solde conjoncturel tandis que le solde structurel, calculé comme le résidu du solde nominal et du solde des mesures temporaires, connaissait une dégradation quasi-symétrique.

Par ailleurs, des ajustements ont été apportés au chiffrage de la sinistralité des prêts garantis par l'État, expliquant une amélioration de 0,3 milliard d'euros. Le dénominateur ayant par ailleurs été revu à la hausse de 1,5 milliard d'euros, cela explique l'amélioration de 0,1 point de PIB du solde des mesures ponctuelles et temporaires.

Le solde public en 2025 s'améliore en outre de 0,4 point par rapport à son niveau de la fin de l'année 2024 (– 5,8 points de PIB).

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2024 ET 2025

(en points de PIB, sauf mention contraire)

Soldes	2024 (PLFG 2025)	2025 (LFI 2025)	2025 (PLFG 2025)
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	– 5,8	– 4,8	– 5,1
Solde conjoncturel (2)	0,0	– 0,6	– 0,2
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 0,1	– 0,1	– 0,0
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 5,8	– 5,4	– 5,4

N.B. ; en raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent ne pas différer légèrement de l'addition des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

2. Un déficit attendu de l'État de 131 milliards d'euros, inférieur de 8 milliards d'euros à la prévision initiale et réduit de 24,9 milliards d'euros par rapport à son niveau de 2024

En 2025, le solde budgétaire de l'État, tel qu'il résulte du tableau d'équilibre du projet de loi de fin de gestion (PLFG), s'établirait à – 132,4 milliards d'euros, et serait ainsi supérieur de 6,6 milliards d'euros à son niveau prévu par la loi de finances initiale pour 2025 (– 139 milliards d'euros), tandis que le déficit à financer de l'État s'établirait à 131 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 8 milliards d'euros à la prévision initiale. Cette estimation d'un déficit à financer inférieur de 1,4 milliard d'euros se justifie, aux termes de l'exposé des motifs de l'article 4 du PLFG, par les « mouvements réglementaires intervenus en gestion, dont notamment les annulations résultant du décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits »⁽¹⁾.

(1) Pour de plus amples explications sur le passage du déficit budgétaire au déficit à financer, cf. encadré infra.

Le déficit de l'État connaîtrait ainsi une amélioration de 24,9 milliards d'euros par rapport à son niveau de la fin de l'année 2024, qui était de 155,9 milliards d'euros.

Du déficit budgétaire au déficit à financer

Le solde général présenté dans l'article d'équilibre résulte des prévisions de recettes et des crédits ouverts dans les lois de finances de l'année. Il prend donc en compte les actualisations des recettes ainsi que le solde des ouvertures et annulations proposées sur les dépenses du budget général, des comptes d'affectation spéciale, des comptes de concours financiers et des budgets annexes. Pour les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires, en raison du caractère indicatif des prévisions réalisées dans les textes financiers, les montants saisis en dépenses sont ceux de la prévision d'exécution.

Les recettes renseignées dans le solde budgétaire sont les dernières informations disponibles sur l'ensemble des recettes du budget général, des comptes spéciaux et budgets annexes.

Le déficit à financer, correspond, lui, à la prévision d'exécution à date sur les dépenses du budget général, des comptes spéciaux et budgets annexes, les recettes renseignées sont les dernières informations disponibles.

L'écart entre le déficit budgétaire résultant de l'article d'équilibre (- 132,4 milliards d'euros) et le déficit à financer (131 milliards d'euros), d'un montant de 1,4 milliard d'euros, s'explique par deux facteurs principaux :

- des plafonds de dépenses du budget général supérieures de 0,1 milliard d'euros à prévision de consommation, en raison :
 - d'une prévision de consommation des crédits budgétaires des ministères supérieure (+ 0,9 milliard d'euros), compte tenu principalement de la prise en compte de la consommation de reports entrants et, à l'inverse, de l'effet de mouvements réglementaires non retranscrits dans l'équilibre des lois de finances, notamment le décret d'annulation du 25 avril 2025 précité ;
 - d'une moindre contribution du budget général au CAS *Pensions* (- 1 milliard d'euros), sans qu'y soient associées des annulations de crédits de titre 2 hors CAS, maintenus au niveau de la LFI à titre prudentiel ;
- Une dégradation du solde des comptes spéciaux de 1,3 milliard d'euros, en raison d'une dégradation du solde du CAS *Participations financières de l'Etat* (- 0,9 milliard d'euros) liée à l'absence d'ouvertures et annulations de crédits par le projet de loi de finances de fin de gestion, et du CCF *Prêts et avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics* (- 0,6 milliard d'euros), en raison, principalement, de la conservation d'une marge prudentielle sur les avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune. Cette dégradation est partiellement compensée par une amélioration du solde du CCF *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (+ 0,2 milliard d'euros), du fait de reports généraux de 2024 sur 2025 qui ne sont pas pris en compte dans le cadre du calcul du solde budgétaire.

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

B. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DES RECETTES DE L'ÉTAT SUPÉRIEURS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE DE, RESPECTIVEMENT, 0,7 MILLIARD D'EUROS ET 3,8 MILLIARDS D'EUROS

Si les deux années précédentes ont été marquées par des niveaux de prélèvements obligatoires très inférieurs aux prévisions initiales – à hauteur de 20 milliards d'euros en 2023 puis de 40 milliards d'euros en 2024⁽¹⁾ –, l'année 2025 devrait se caractériser par des montants de prélèvements obligatoires, et notamment de recettes de l'État, en ligne avec les prévisions de la LFI pour 2025, et même légèrement supérieurs.

Les recettes de l'État augmenteraient ainsi de 28 milliards d'euros par rapport à 2024, tandis que les prélèvements obligatoires dans leur ensemble enregistreraient une hausse de près de 50 milliards d'euros.

1. Des prélèvements obligatoires des administrations publiques au rendement très légèrement supérieur de 0,7 milliard d'euros à la prévision initiale et en progression sensible de 49,9 milliards d'euros par rapport à 2024

Les **prélèvements obligatoires atteindraient 1 301,4 milliards d'euros**, au lieu de 1 300,7 milliards d'euros selon les hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2025, telles que révisées au mois de janvier 2025.

Pour la troisième année consécutive, la croissance spontanée des prélèvements obligatoires (+ 2,1 %) serait inférieure à celle du PIB en valeur (+ 2,3 %). Cependant, les mesures nouvelles contribuent également à hauteur d'environ 2 points à la hausse de leur rendement (+ 24,7 milliards d'euros).

Au total, les **prélèvements obligatoires connaîtraient une progression de 49,9 milliards d'euros par rapport à leur niveau de 2024** (1 250,8 milliards d'euros), soit une hausse de 4 %.

Le **ratio de prélèvements obligatoires** progresse en conséquence de 0,8 point par rapport à 2024, pour atteindre **43,6 % du PIB en 2025**, niveau supérieur de 0,1 point à la prévision de la LFI.

2. Des recettes du budget général de l'État supérieures de 6,3 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales et en hausse de 28 milliards d'euros par rapport à 2024

Les recettes du budget général de l'État sont composées des recettes fiscales, composantes des prélèvements obligatoires, et des recettes non fiscales.

(1) Les écarts aux prévisions atteignant respectivement 5,3 milliards d'euros en 2023 et 22,8 milliards d'euros en 2024 pour les seules recettes fiscales nettes de l'État.

Les recettes fiscales s'élèveraient en 2025 à 353,4 milliards d'euros, prévision en légère hausse de 3,8 milliards d'euros, soit un peu moins de 1,1 %, par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. En 2024, ces recettes fiscales avaient atteint 325,7 milliards d'euros. Ainsi, leur montant progresserait de 27,7 milliards d'euros, soit 4 %, entre 2024 et 2025.

Les recettes non fiscales s'élèveraient à 23,5 milliards d'euros, montant en hausse de 2,5 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale et en progression de 0,3 milliard d'euros par rapport à 2024.

Au total, les recettes du budget général de l'État seraient ainsi supérieures de 6,3 milliards d'euros à la prévision initiale et de 28 milliards d'euros à leur niveau de 2024.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EN 2025

(en milliards d'euros)

Recette	Exécution 2024 (a)	LFI 2025 (b)	PLFG 2025 (c)	Écart à la LFI (c-b)	Écart à l'exécution 2024 (c-a)
Impôt sur le revenu (IR)	88,0	94,5	94,9	0,4	6,9
Impôt sur les sociétés (IS)	57,4	53,0	58,2	5,2	0,8
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	16,0	16,5	16,5	0,1	0,5
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (part État)	96,8	101,4	96,5	- 5,0	- 0,3
Autres recettes fiscales nettes	67,5	84,1	87,2	3,1	19,7
Recettes fiscales nettes	325,7	349,6	353,4	3,8	27,7
Recettes non fiscales	23,2	21,0	23,5	2,5	0,3
Total	348,9	370,6	376,9	6,3	28,0

En raison d'effets d'arrondi au dixième, le résultat de la somme peut différer de l'addition de ses termes.

Source : projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

a. Des recettes d'impôt sur le revenu supérieures de 0,5 milliard d'euros aux prévisions de la LFI et de 6,9 milliards d'euros au produit constaté en 2024

Les recettes d'impôt sur le revenu atteindraient 94,9 milliards d'euros, montant supérieur de 0,4 milliard d'euros à la prévision initiale. Ce léger écart s'expliquerait principalement par une révision à la hausse des recettes de prélèvement à la source (PAS), à hauteur de 0,2 milliard d'euros, compte tenu du dynamisme des remontées comptables, ainsi que de la révision à la hausse de la prévision de masse salariale et, à hauteur de 0,1 milliard d'euros, des recettes du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Le Haut Conseil des finances publiques précise que « *le prélèvement à la source a été dynamique en septembre suite à l'actualisation des taux et la forte baisse des remboursements de trop-perçus en*

juillet suggère un solde d'impôt sur le revenu au titre des revenus 2024 en forte croissance en fin d'année ».

Ainsi, le rendement de l'IR croîtrait de 6,9 milliards d'euros en 2025 par rapport à 2024, soit une hausse de 7,8 %, après deux années consécutives de baisse.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT NET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	(en milliards d'euros)
												2025 (p.)
Rendement net	69,2	69,3	71,8	73	73	71,7	74	78,7	89,0	88,6	88,0	94,9

Source : commission des finances.

b. Un rendement de l'impôt sur les sociétés qui serait supérieur de 5,2 milliards d'euros à la prévision initiale et de 0,8 milliard d'euros au rendement de l'année 2024, mais sur lequel pèsent des incertitudes liées au cinquième accompte

Le produit de l'impôt sur les sociétés serait supérieur de 5,2 milliards d'euros, soit 9,8 %, à la prévision de la loi de finances initiale pour atteindre 58,2 milliards d'euros. Cette révision des estimations initiales procède principalement de la révision des estimations de l'évolution du bénéfice fiscal entre 2023 et 2024 (une stabilité au lieu d'une baisse de 3 %) et entre 2024 et 2025 (+ 1 % au lieu d'une stabilité).

Par rapport à 2024, le rendement net de l'impôt sur les sociétés connaîtrait une progression, modeste, de 0,8 milliard d'euros, soit 1,4 %.

Le Haut Conseil de finances publiques relève toutefois que « *les dernières données ne permettent pas de lever l'incertitude quant aux versements de cinquième accompte d'impôt sur les sociétés, qui auront lieu au mois de décembre* ».

ÉVOLUTION DU RENDEMENT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	(en milliards d'euros)
												2025 (p.)
Rendement net	35,3	33,5	30	35,7	27,4	33,5	36,3	46,3	62,1	56,8	57,4	58,2

Source : commission des finances.

c. Des recettes de taxe sur la valeur ajoutée inférieures de 5 milliards d'euros à la prévision initiale et en baisse de 0,3 milliard d'euros par rapport à 2024

La prévision de la part revenant à l'État des recettes de TVA nette est révisée très sensiblement à la baisse, de 5 milliards d'euros, pour s'établir à 96,5 milliards d'euros. Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi de finances de fin de gestion, cette dégradation résulterait essentiellement de la moindre croissance des emplois taxables (+ 1,7 % au lieu de + 2,4 % selon le scénario sous-jacent à la LFI), en raison du ralentissement de la consommation des ménages et d'une révision des effets de structure. Il convient en outre de noter l'absence d'application de la mesure nouvelle de baisse du seuil de la franchise en base de TVA prévue par la LFI.

Alors que les prévisions de recettes fiscales nettes du PLFG sont conformes aux hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2026, la prévision de la part État de la TVA nette a été révisée à la baisse de 0,6 milliard d'euros du PLF pour 2026 au PLFG. Le Haut Conseil des finances publiques indique que « *les remontées comptables de septembre ont été à nouveau décevantes, ce qui interroge sur le dynamisme de la TVA d'ici [à] la fin de l'année* ». **Par rapport à 2024, la part État de la TVA nette connaîtrait une baisse de 0,3 milliard d'euros.**

La stagnation des recettes de TVA en 2025, alors que l'assiette taxable progresse de 1,7 %, et leur fort écart à la prévision initiale sont préoccupants, comme l'a souligné la ministre de l'action et des comptes publics lors de son audition par la commission des finances sur le projet de loi ; l'inspection générale des finances a été chargée d'une mission sur ce sujet. Parmi les causes envisagées, figurent l'explosion du nombre de petits colis arrivant en France, dont la valeur est souvent sous-déclarée et dont certains peuvent être des importations de professionnels, et non de particuliers, ainsi que les fraudes.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT NET DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Année	(en milliards d'euros)											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p.)
Part État	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,0	113,8	95,5	100,8	95,2	96,8	96,5

Source : commission des finances.

d. Une stabilité de la fraction revenant à l'État de l'accise sur les énergies (ex-TICPE)

Très légèrement rehaussée, **la prévision de recettes de l'ex-TICPE est pratiquement conforme à la prévision initiale de 16,5 milliards d'euros**, en légère hausse de 0,5 milliard d'euros par rapport au rendement constaté en 2024 (16 milliards d'euros) en raison d'une baisse de la consommation des carburants moindre que prévu.

e. Des autres recettes fiscales nettes révisées à la hausse de 3,1 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale et en forte progression de 29,2 % par rapport à 2024

Le rendement des autres recettes fiscales nettes serait supérieur de 3,1 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale, pour atteindre 87,2 milliards d'euros. Le Gouvernement indique que cette progression s'explique par :

- une révision à la hausse des prévisions de la fraction revenant à l'État relative à l'ex-TICFE (+ 1,2 milliard d'euros) et de celle concernant l'ex-TICGN (+ 0,4 milliard d'euros), lesquelles atteindraient respectivement 5,6 et 3,5 milliards d'euros, du fait d'une réévaluation des hypothèses de sortie du bouclier tarifaire ;
- une révision à la hausse de l'impôt sur la fortune immobilière (+ 375 millions d'euros), pour atteindre 2,96 milliards d'euros, en lien avec des remontées comptables dynamiques ;
- un rehaussement de la prévision de recettes liées aux jeux (+ 0,5 milliard d'euros), en raison des dernières informations remontées par les acteurs du secteur ;
- un rehaussement des prélèvements de solidarité (+ 0,2 milliard d'euros) ;
- une croissance des recettes des autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles (+ 0,2 milliard d'euros).

Par rapport à 2024, l'augmentation des autres recettes fiscales nettes serait de 19,7 milliards d'euros, soit une hausse de 29,2 %, notamment du fait de l'instauration en 2025 de la surtaxe d'impôt sur les sociétés et de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR).

Sur ces deux impositions, il convient toutefois de noter, à la suite du Haut Conseil des finances publiques, que « *les dernières données ne permettent pas de lever l'incertitude quant [...] au rendement de certaines mesures nouvelles telles que la surtaxe d'impôt sur les sociétés ou la contribution différentielle sur les hauts revenus, toutes deux versées en fin d'année* ». Le Gouvernement estime pour sa part que le rendement de la contribution différentielle serait inférieur de 523 millions d'euros à la prévision initiale (1,9 milliard d'euros) et celui de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises supérieur de 160 millions d'euros à l'estimation initiale (7,8 milliards d'euros).

f. Un rehaussement de près de 12 % des recettes non fiscales

Les prévisions de recettes non fiscales sont révisées à la hausse de 2,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, soit une augmentation de 11,9 %, pour atteindre 23,5 milliards d'euros.

Pour l'essentiel, c'est le produit des amendes (notamment celles prononcées par l'Autorité de la concurrence et par les autres autorités administratives indépendantes), sanctions, pénalités et frais de poursuite qui augmenterait ces recettes non fiscales à hauteur de 1,8 milliard d'euros.

Par rapport à 2024, les recettes non fiscales ne connaissent qu'une hausse modérée de 0,3 milliard d'euros, soit 1,3 %.

3. Des prélèvements sur recettes supérieurs à la prévision initiale et à leur niveau de 2024, essentiellement du fait de l'évolution des prélèvements au profit des collectivités territoriales

Le montant des prélèvements sur recettes est révisé à la hausse de 800 millions d'euros pour atteindre 69,1 milliards d'euros, montant par ailleurs supérieur de 1,4 milliard d'euros à son niveau de 2024. Cette réévaluation procède :

– du rehaussement de la prévision au titre des prélèvements au profit des collectivités territoriales, qui atteindraient 46,2 milliards d'euros, soit un montant supérieur de 0,9 milliard d'euros à la prévision initiale, et supérieur de 0,7 milliard d'euros à leur niveau de l'année 2024 ;

– de la prévision actualisée du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, qui atteindrait 23 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 0,1 milliard d'euros à la prévision initiale mais supérieur de 0,7 milliard d'euros au niveau dudit prélèvement en 2024.

C. UNE PRÉVISION DE DÉPENSES PUBLIQUES PROCHE DE LA CIBLE, MALGRÉ DES INCERTITUDES CONCERNANT LA SPHÈRE SOCIALE

Selon les prévisions de finances publiques associées au PLFG pour 2025, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, hors crédits d'impôt⁽¹⁾, atteindraient **1 697 milliards d'euros**. Elles seraient supérieures de 2 milliards d'euros par rapport au niveau prévu dans la loi de finances initiale (LFI)⁽²⁾ et de 1 milliard d'euros par rapport à la prévision révisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026.

(1) Bien que les crédits d'impôt soient considérés comme des dépenses des administrations publiques en comptabilité nationale et non plus déduits du montant des recettes publiques, le Gouvernement continue habituellement de présenter les dépenses publiques hors crédits d'impôt. Dans le projet de loi de finances pour 2026, le montant des crédits d'impôt enregistrés en dépenses s'élèverait à 21 milliards d'euros.

(2) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	2024 (exécution)	2025 (LFI 2025)	2025 (PLF 2026)	2025 (PLFG 2025)	2026 (PLF 2026)
Dépenses publiques (en milliards d'euros)	1 652	1 695	1 696	1 697	1 725
<i>Croissance en valeur</i>	+ 3,8 %	+ 2,7 %	+ 2,7 %	+ 2,7 %	+ 1,7 %
<i>Croissance en volume (basée sur l'IPC hors tabac)</i>	+ 2,1 %	+ 1,2 %	+ 1,7 %	+ 1,7 %	+ 0,3 %
Ratio de dépenses publiques (en pourcentage du PIB)	56,6 %	56,8 %	56,8 %	56,8 %	56,4 %

Note : les dépenses publiques sont exprimées hors crédits d'impôt.

Source : article liminaire de la loi de finances pour 2025 et article liminaire du projet de loi de finances pour 2026.

Les dépenses publiques seraient donc en augmentation, en valeur comme en volume, et leur progression serait plus dynamique que celle du produit intérieur brut (PIB). On peut observer qu'alors que la prévision de dépense publique en valeur est proche de la cible, sa croissance en volume s'avère supérieure de 0,5 % aux prévisions initiales, soit + 1,7 %, contre + 1,2 % prévu dans la LFI pour 2025. Ce différentiel s'explique à titre principal par le taux d'inflation moindre que celui prévu initialement (la prévision retenue par la LFI pour 2025 de 1,4 % étant ramenée à 1,1 % par le projet de loi de finances pour 2026 et le PLFG pour 2025).

Si l'exécution des dépenses de l'**État** semble en ligne avec la cible, du fait des mesures de régulation prises en cours de gestion et prévues dans le PLFG, les dépenses des **administrations de sécurité sociale** continuent d'augmenter fortement, et cela alors même que des aléas subsistent quant au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Les dépenses des **collectivités territoriales** seraient quant à elle en décélération.

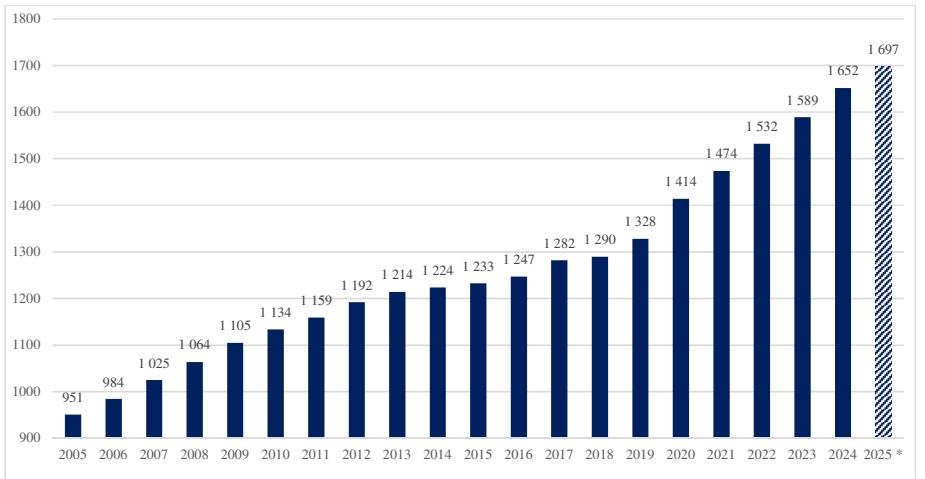
1. Des dépenses en augmentation de 1,7 % en volume par rapport à 2024

En 2025, la croissance des dépenses publiques, en valeur comme en volume, est restée dynamique, et s'est révélée supérieure à celle du PIB.

Avec 1 697 milliards d'euros prévus en 2025, les dépenses publiques progresseraient de **45 milliards d'euros par rapport à 2024**, soit une croissance de **+ 2,7 % en valeur**. Cette évolution est plus faible qu'en 2024 (+ 3,8 %) mais se situe dans la moyenne annuelle sur vingt ans (+ 2,8 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN VALEUR

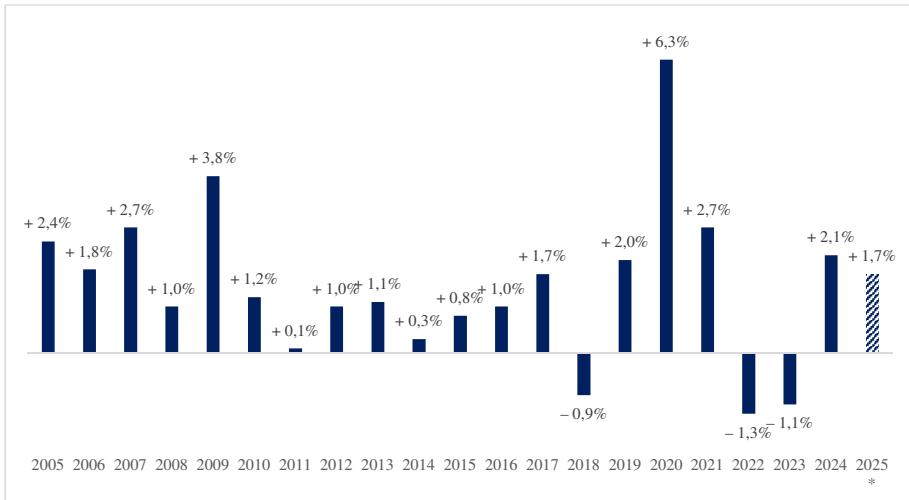
(en milliards d'euros courants)



Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Cela correspond à une évolution de **+ 1,7 % en volume**, si l'on tient compte de l'indice des prix à la consommation hors tabac, et de **+ 1,2 %** si l'on tient compte du déflateur du PIB. La **hausse** des dépenses serait donc **plus contenue que celle de l'année précédente** (+ 2,1 % en 2024) mais légèrement supérieure à la moyenne annuelle sur vingt ans (+ 1,3 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN VOLUME



Note : Les dépenses publiques sont exprimées hors crédits d'impôt. Les années 2022 et 2023 ont été marquées par un niveau d'inflation élevé (5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023) non anticipé au moment de l'adoption de la loi de finances initiale.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

En 2025, le **ratio des dépenses publiques augmenterait de 0,2 point de PIB**, le rythme de hausse des dépenses en volume (+ 1,7 %) étant supérieur à celui de la croissance du PIB (+ 0,7 %). Il s'établirait ainsi à **56,8 % du PIB**, contre 56,6 % en 2024.

ÉVOLUTION DU RATIO DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR RAPPORT AU PIB



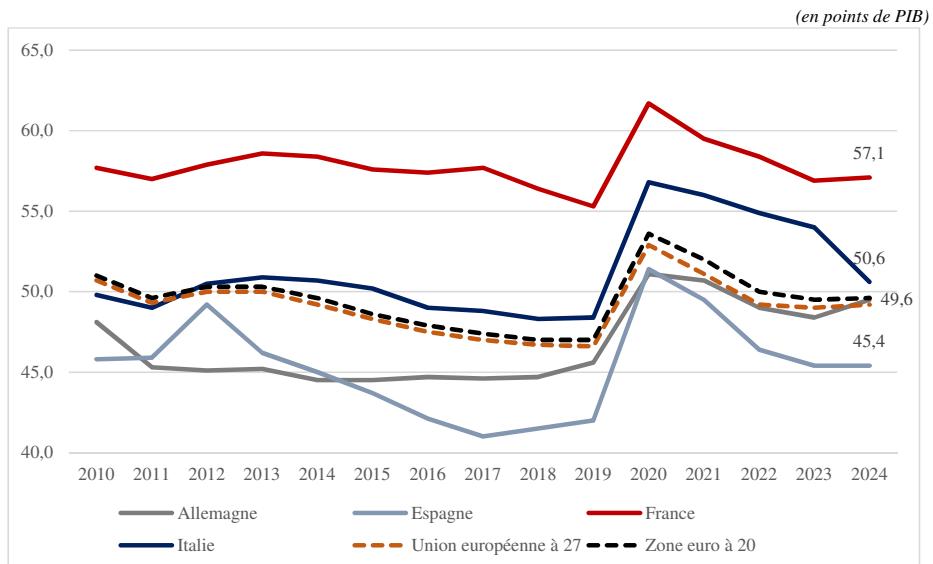
Source : commission des finances d'après les données de l'Insee (pour les années 1960 à 2023) et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 (pour les années 2024 et 2025).

Si le ratio des dépenses publiques rapportées au PIB n'est pas le critère d'analyse le plus pertinent pour évaluer l'évolution des dépenses publiques à court terme – dans la mesure où son évolution peut tout aussi bien résulter de l'évolution de son numérateur que de celle de son dénominateur –, il permet néanmoins d'en apprécier l'évolution sur longue période ainsi que le niveau par rapport à d'autres pays comparables.

À cet égard, les **comparaisons internationales montrent que le niveau des dépenses publiques demeure plus élevé en France que dans la plupart des pays de l'Union européenne**. En 2024, la France, avec un ratio de 57,1 % du PIB⁽¹⁾, n'était devancée que par la Finlande (57,6 %), et excédait nettement le ratio de l'Allemagne (49,5 %), de l'Italie (50,6 %) et de l'Espagne (45,4 %) ainsi que le ratio moyen des pays de l'Union européenne (49,2 %) ou de la zone euro (49,6 %). On peut noter, en outre, le niveau des dépenses publiques par rapport au PIB est plus important en France que la moyenne européenne **pour la quasi-totalité des secteurs de dépense**, à l'exception des transports. Le niveau des dépenses consacrées aux retraites (14,5 % du PIB en 2023) est particulièrement élevé par rapport à la moyenne de l'Union européenne (11,8 %).

(1) Les chiffres d'Eurostat sont retraités par rapport à ceux de l'INSEE. Afin d'analyser des périmètres cohérents, ce sont les chiffres d'Eurostat qui sont les plus pertinents pour les comparaisons entre pays.

ÉVOLUTION DU RATIO DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR RAPPORT AU PIB



Source : commission des finances d'après les données de l'Insee et d'Eurostat.

Bien que ces comparaisons internationales aient leurs limites, notamment parce que le périmètre des dépenses publiques varie d'un pays à l'autre, il n'en demeure pas moins qu'elles traduisent **une certaine inefficience des dépenses publiques en France** par rapport à celles de nos voisins les plus proches.

À cet égard, le **Haut Conseil des finances publiques a une nouvelle fois alerté sur l'inertie des dépenses publiques**, confirmant, comme il l'avait indiqué lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2026⁽¹⁾, que l'**« effort structurel en 2025 proviendrait intégralement des mesures nouvelles de hausses de prélèvements obligatoires, tandis que l'effort en dépense serait nul. Les mesures mises en œuvre en dépense conduisent en effet à contenir la dépense en volume dans une augmentation à peu près en ligne avec la croissance potentielle. »**⁽²⁾.

2. Des dépenses plus dynamiques dans la sphère sociale

Les dépenses des administrations publiques centrales (APUC) – celles de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC)⁽³⁾ –, représentent **34 %** du total des dépenses publiques, contre **20 %** pour les administrations

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-6 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2025, 31 octobre 2025.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-6 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2025, 31 octobre 2025.

(3) Parmi les ODAC, figurent par exemple les universités, des organismes de recherche, les agences régionales de santé, France Travail ou encore Météo France.

publiques locales (**APUL**) et **46 %** pour les administrations de sécurité sociale (**ASSO**).

• Compte tenu des prévisions de finances publiques associées au PLFG pour 2025, l'**augmentation des dépenses publiques en volume**, entre 2024 et 2025, atteindrait :

– pour les **APUC** (l'État et ses opérateurs) : **+ 1,2 %**, contre + 0,6 % prévu dans la LFI⁽¹⁾ ;

– pour les **APUL** (collectivités territoriales et opérateurs locaux) : **+ 1,2 %**, un chiffre cohérent avec la LFI⁽²⁾ ;

– pour les **ASSO** (sécurité sociale) : **+ 2,3 %**, contre + 1,6 % dans la LFI.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ENTRE 2023 ET 2025

	2023	2024	2025	(en milliards d'euros) Évolution 2023-2025
APUC				
Montant annuel des dépenses (en Md€) :	646	651	662	+ 18
Croissance annuelle des dépenses (en volume) :	- 3,9 %	- 0,8 %	+ 1,2%	- 0,1%
APUL				
Montant annuel des dépenses (en Md€) :	316	330	337	+ 21
Croissance annuelle des dépenses (en volume) :	+ 2,4%	+ 3,2%	+ 1,2%	+ 3,7%
ASSO				
Montant annuel des dépenses (en Md€) :	738	778	805	+ 67
Croissance annuelle des dépenses (en volume) :	- 0,1 %	+ 3,8%	+ 2,3%	+ 6,2%
Total				
Montant annuel des dépenses (en Md€) :	1 591	1 652	1 697	+ 106
Croissance annuelle des dépenses (en volume) :	- 1,0 %	+ 2,1%	+ 1,7%	+ 3,8%

Note : Les évolutions sont représentées à champ constant, hors transferts entre administrations publiques. Compte tenu des transferts entre administrations publiques (APU), le total des dépenses n'est pas égal à la somme des sous-secteurs.

Les dépenses en volume entre 2023 et 2025 sont calculées d'après l'IPC hors tabac (+ 1,8 % en 2024 et + 1,1 % en 2025).

Source : commission des finances d'après l'article liminaire de la loi de finances de fin de gestion pour 2024 et celui du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Si les prévisions du PLFG se réalisent, **entre la fin 2023 et la fin 2025**, les dépenses des APUC auront évolué de - 0,1 % en volume, contre + 3,7 % pour

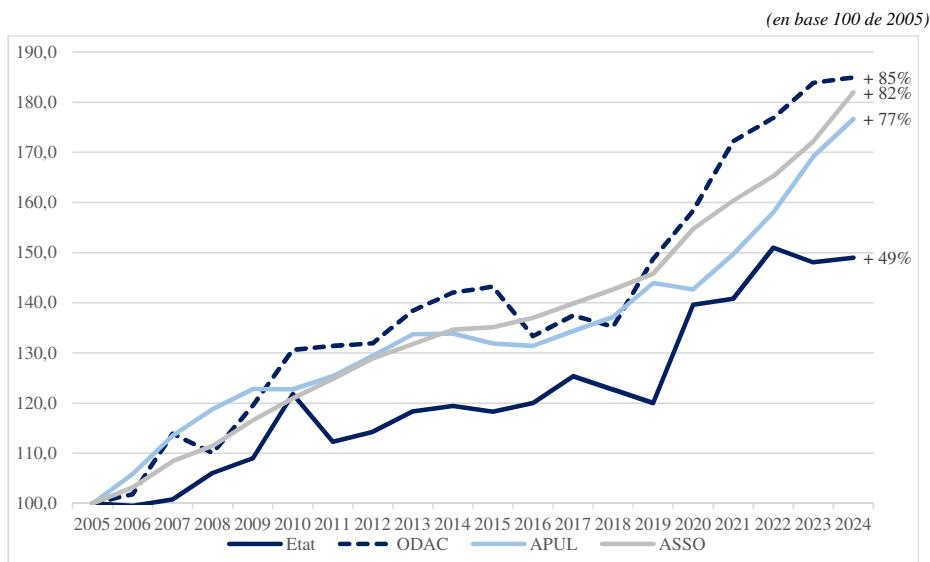
(1) En valeur, les dépenses des APUC s'élevaient à 662 milliards d'euros dans la LFI pour 2025, contre 664 milliards d'euros dans le PLFG pour 2025. La révision de la croissance en volume réside donc davantage dans la révision des hypothèses d'inflation (+ 1,4 % dans la LFI contre + 1,1 % dans le PLFG).

(2) En valeur, les dépenses des APUL s'élevaient à 342 milliards d'euros dans la LFI pour 2025, contre 337 milliards d'euros dans le PLFG pour 2025. La moindre augmentation en valeur se traduit toutefois par une stabilité de la croissance en volume, là encore du fait de la révision des hypothèses d'inflation.

les APUL et + 6,2 % pour les ASSO⁽¹⁾, soit + 3,8 % pour toutes les administrations publiques.

• Depuis 2005, le taux de croissance des dépenses de l'État (+ 49 %) se révèle bien moins élevé que celui des ASSO (+ 77 %), des APUL (+ 82 %) et des organismes divers d'administration centrales (+ 85 %). De fait, une fois les arbitrages décidés par le Gouvernement et le Parlement dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, les seules marges de manœuvre permettant de faire face aux inévitables aléas en gestion résident dans les dépenses de l'État, en particulier sur le périmètre des dépenses pilotables de l'État (*voir infra*).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR SOUS-SECTEUR



Source : commission des finances d'après les données de l'Insee (comptes de la Nation en 2023 – comptes nationaux annuels, en base 2020).

Il convient toutefois de **nuancer ces chiffres**, dans la mesure où les dépenses des APUC, des APUL ou des ASSO sont présentées avant **transferts entre administrations**. Ainsi, parmi les dépenses de l'État, 60 % des dépenses seraient des dépenses de transfert⁽²⁾.

Par exemple, face à la hausse des dépenses relatives aux retraites, les taux de cotisation employeur de l'État, ses opérateurs et des employeurs publics locaux et hospitaliers, dont une partie constitue une **subvention d'équilibre au système de**

(1) Lors de son audition par la commission des finances, le mercredi 12 novembre 2025, la ministre de l'action et des comptes publics a évoqué des chiffres différents, mais néanmoins comparables, pour les APUL (+ 3,1 %) et les ASSO (+ 5,5 %).

(2) Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, par la commission des finances, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, 12 novembre 2025.

retraites, ont été revus à la hausse⁽¹⁾, transférant ainsi une partie des dépenses d'assurance vieillesse vers les APUC et les APUL.

3. Des aléas sur les prévisions de dépenses des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale

Selon le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)⁽²⁾, **la prévision des dépenses publiques est « vraisemblable »**. Il précise que la prévision de dépenses des administrations centrales « paraît atteignable moyennant une fin de gestion maîtrisée sur le budget de l'État ». Toutefois, il estime que « *[d]es aléas demeurent à la hausse notamment sur la sphère sociale et à la baisse sur la sphère locale* ».

• **Les dépenses des APUL augmenteraient de 1,2 % en volume**, un niveau en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale et du projet de loi de finances pour 2026 – la prévision actualisée de leur montant en valeur étant même moins élevée de 5 milliards d'euros que la prévision initiale (337 milliards d'euros, contre 342 milliards d'euros). Leur progression ralentit nettement par rapport à l'exercice 2024 (+ 3,2 %). Les dépenses de fonctionnement des collectivités augmenteraient de 2,3 % en valeur tandis que leurs dépenses d'investissement progresseraient de 1,9 %, contre respectivement + 3,5 % et + 7,6 % en 2024 ; ces prévisions sont inchangées par rapport à celles du projet de loi de finances pour 2026.

Le freinage des dépenses d'investissement des collectivités territoriales dès l'année pré-électorale est inhabituel au regard des cycles électoraux passés, mais justifié par les contraintes de financement qui pèsent sur les collectivités, et alors que la progression cumulée de l'investissement depuis le début du cycle atteint déjà des niveaux historiquement hauts.

Le HCFP confirme que les remontées comptables à date suggèrent à ce stade « *une évolution un peu plus faible de l'investissement, pointant vers un aléa plutôt baissier sur la prévision de dépense. Toutefois, les remontées d'exécution infra-annuelles sont très volatiles et ont été caractérisées par un profil atypique en 2024, légitimant une prudence dans leur extrapolation* ».

• **Les dépenses des ASSO progresseraient de 2,3 % en volume**. Bien que ce niveau soit légèrement inférieur à la prévision du projet de loi de finances pour 2026 (+ 2,4 %), il est nettement supérieur à la prévision de la loi de finances pour 2025 (+ 1,6 %). On peut noter, en particulier, que les dépenses des **hôpitaux publics** sont plus dynamiques que la prévision de début d'année (+ 0,6 milliard

(1) Pour les fonctionnaires civils de l'État, le taux de cotisation employeur a augmenté de 74,28 % à 78,28 % au 1^{er} janvier 2025 et devrait s'établir à 82,28 % au 1^{er} janvier 2026. Pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, le taux de cotisation employeur a augmenté de 30,65 % à 31,65 % au 1^{er} janvier 2024 puis à 34,65 % au 1^{er} janvier 2025 ; il doit encore augmenter de trois points chaque année entre 2026 et 2028, pour atteindre 43,65 %.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-6 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2025, 31 octobre 2025.

d'euros), notamment du fait d'un effet base de 2024 sur 2025 liée à une progression plus rapide en 2024 (+ 1,6 milliard d'euros).

Les prévisions de dépenses relatives aux **pensions de vieillesse** sont en ligne avec la prévision retenue lors de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 : elles augmenteraient de + 3,7 % entre 2024 et 2025 selon la prévision associée au PLFG pour 2025, contre + 3,6 % dans la prévision initiale.

Les prévisions du PLFG, comme celles du projet de loi de finances pour 2026, anticipent un respect de l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)**, prévu à hauteur de 265,9 milliards d'euros par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025⁽¹⁾, en hausse de 3,6 % par rapport à 2024⁽²⁾. Cela résulte notamment des mesures de freinage prises par le Gouvernement en juillet – à la suite de l'avis du comité d'alerte de l'Ondam de juin 2025, qui évoquait un risque de dépassement « sérieux » –, à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Néanmoins, selon le HCFP, « *un petit dépassement de la prévision sur l'ensemble des dépenses sociales paraît assez plausible. Plusieurs risques allant dans ce sens coexistent en effet, notamment sur les dépenses d'indemnités journalières et celles d'indemnités de chômage, ou encore le risque d'une poursuite de la dégradation du déficit des hôpitaux publics, difficile à apprécier en raison du caractère tardif des remontées comptables* ».

4. Une exécution des dépenses et de la masse salariale de l'État proche de la cible

Comme les années précédentes, les **efforts de maîtrise des dépenses publiques** dans un contexte de dégradation des comptes publics sont largement concentrés sur le **périmètre des dépenses pilotables de l'État** (PDE). Toutefois, contrairement aux derniers exercices, la progression de la masse salariale de l'État est ramenée au niveau de l'inflation (+ 1,1 %).

(1) Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(2) Ainsi que le rappelle le HCFP, le niveau de l'Ondam correspondait, lors de l'adoption de la LFSS pour 2025, à une croissance de 3,4 % par rapport au niveau de 2024. Toutefois, l'exécution des dépenses situées dans le périmètre de l'Ondam en 2024 ayant été revue à la baisse, l'Ondam fixé pour 2025 correspond désormais à une progression de 3,6 % par rapport à 2024.

La composition du périmètre des dépenses de l'État (PDE)

En application de l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le périmètre des dépenses de l'État (PDE) est composé :

- des crédits du budget général, hors contributions au CAS *Pensions*, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements d'impôts ;
- des dépenses des budgets annexes ;
- des dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS), hors programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, hors CAS *Participations financières de l'État*, hors programme 732 *Désendettement de l'État* du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et hors programme 741 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* du CAS *Pensions* ;
- des dépenses du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* ;
- des impositions de toutes natures plafonnées dans les conditions prévues par la loi de finances de l'année ;
- du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;
- des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ;
- des retraitements de flux internes au budget de l'État.

a. Une exécution des dépenses de l'État supérieure de seulement 0,3 milliard d'euros à la prévision initiale

Selon les prévisions de dépenses du PLFG, les dépenses de l'État incluses dans le PDE s'élèveraient en 2025 à 488,2 milliards d'euros, supérieures de seulement 0,3 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

PRÉVISION D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PILOTABLES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2024	LFI 2025	PLFG 2025	Écart PLFG / LFI	
Crédits du budget général	329,9	329,1	328,7	– 0,4	– 0,1 %
Budgets annexes et comptes spéciaux sous norme	74,4	76,1	76,0	– 0,1	– 0,1 %
Taxes et recettes affectées	20,8	20,6	20,6	+ 0,0	+ 0,0%
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	45,5	45,2	46,2	+ 0,9	+ 2,0%
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	22,3	23,1	23,0	– 0,1	– 0,4 %
Retraitements des flux internes à l'État	– 6,0	– 6,3	– 6,3	+ 0,0	+ 0,0%
Total	486,9	487,8	488,2	+ 0,3	+ 0,1 %

Source : projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

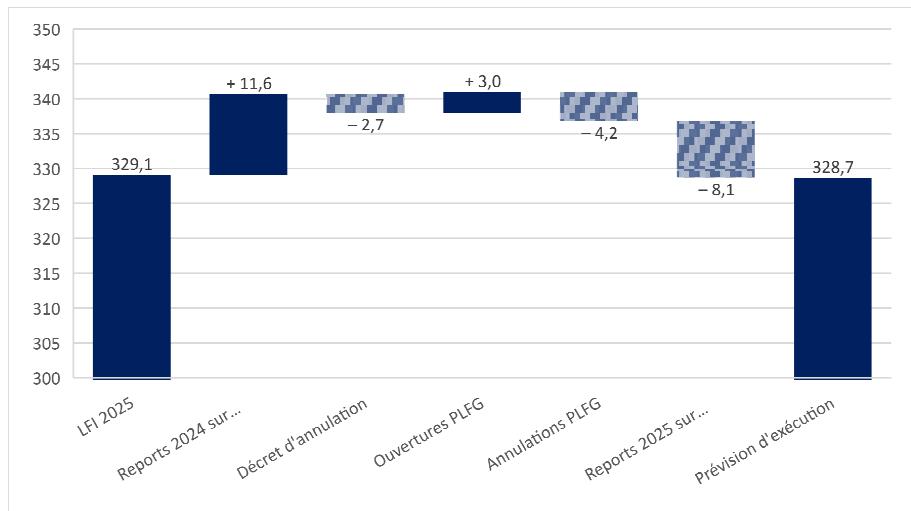
L'écart le plus important porte sur les **prélèvements sur les recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales**, qui seraient **supérieurs de 925 millions d'euros à la prévision**. Sont notamment concernés :

- le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (+ 576 millions d'euros), du fait du dynamisme des investissements des collectivités territoriales ;
- le PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises des locaux industriels (+ 223 millions d'euros) ;
- le PSR de compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (+ 101 millions d'euros).

Les **crédits du budget général** (- 0,4 milliard d'euros) ainsi que ceux des **budgets annexes** et des **comptes spéciaux** (- 0,1 milliard d'euros) ont été **maîtrisés**. Malgré un montant à nouveau important de reports de crédits⁽¹⁾, quoiqu'en baisse par rapport aux exercices précédents, des mesures de régulation budgétaire décidées en cours d'année⁽²⁾ ainsi que les mouvements de crédits proposés dans le PLFG permettent de tenir la cible (*voir, pour ce qui concerne le budget général, le commentaire de l'article 5 dans le présent rapport*).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL INCLUS DANS LE PDE EN 2025

(en milliards d'euros)



Note : Les reports incluent les crédits budgétaires et les fonds de concours. Les reports de 2025 sur 2026 sont une estimation.
Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

(1) Les reports de 2024 sur 2025 ont atteint 16,8 milliards d'euros, dont 11,6 milliards d'euros pour le budget général et 5,2 milliards pour les budgets annexes et comptes spéciaux.

(2) Outre la réserve de précaution initiale (8,7 milliards d'euros), des crédits ont été annulés par décret à hauteur de 2,7 milliards d'euros en avril, tandis que des surgels de crédits sont intervenus à hauteur de 2,7 milliards d'euros en avril et 1,5 milliard d'euros en septembre.

On peut noter que la **tenue du budget de l'État**, à 0,3 milliard d'euros près, prévue en 2025 **contraste avec la fin de gestion observée ces deux dernières années**. Les efforts de maîtrise des dépenses publiques, dans un contexte de dégradation des comptes publics et d'augmentation des dépenses des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale, s'étaient très largement **concentrés sur le PDE**, avec notamment une nette sous-exécution des dépenses incluses dans ce périmètre en 2023 (- 7 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances) et en 2024 (- 7,2 milliards d'euros) ⁽¹⁾.

Par ailleurs, conformément à une volonté constante des Gouvernements depuis deux ans, les reports de crédits en fin d'année diminuerait. Ceux-ci, estimés à 8 milliards d'euros pour 2026, demeurent toutefois encore nettement supérieurs à leur niveau d'avant la crise du covid (environ 2 milliards d'euros).

b. Des annulations de crédits nettes des ouvertures à hauteur de - 7,4 milliards d'euros dans le PLFG

S'agissant des dépenses du budget général, le PLFG prévoit, en crédits de paiement, d'annuler 10,4 milliards d'euros et d'ouvrir 3 milliards d'euros supplémentaires. Le **total des ouvertures et des annulations** proposées s'élève donc à **- 7,4 milliards d'euros**.

• Les **principales annulations de crédits** portent sur des crédits qui ne sont pas inclus dans le PDE et qui ne participent pas du financement budgétaire des services publics. Cela concerne :

– les **remboursements et dégrèvements d'impôts d'État**, qui, bien qu'ils prennent la forme de crédits budgétaires, ont par nature trait aux recettes fiscales ⁽²⁾. Sur la base de la dernière prévision des recettes fiscales, il est proposé d'annuler pour **3,2 milliards d'euros** de crédits ;

– la **charge de la dette de l'État**, qui s'élèverait à 52,0 milliards d'euros, contre 54,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale, en raison de taux d'intérêt moins élevés qu'attendu, d'où l'annulation de **2,9 milliards d'euros**.

Outre ces cas spécifiques, **toutes les missions du budget général**, à l'exception des missions *Pouvoirs publics* et *Credits non répartis*, **font l'objet d'annulations de crédits**. Les annulations prévues portent majoritairement sur des

(1) Voir le rapport de l'Assemblée nationale n° 1274 (XVII^e législature), présenté par MM. Éric Ciotti et Mathieu Lefèvre, fait au nom de la commission des finances exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête afin d'étudier et de rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024, 9 avril 2025.

(2) Les remboursements et dégrèvements d'impôt visent à prendre en charge les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des recettes fiscales ou renonce à recouvrer certaines créances sur les redevables. Sont notamment concernés les remboursements et dégrèvements d'impôt, les restitutions de crédit d'impôt, les compensations prévues par des conventions internationales, les remises gracieuses, les annulations d'impôt, les abandons de créances ou les remises de débats, conformément aux dispositions légales et réglementaires.

crédits mis en réserve, même si un certain nombre de programmes bénéficient de dégels de crédits visant à financer des besoins en gestion.

Les missions les plus affectées, en valeur, sont notamment :

– la mission ***Investir pour la France de 2030***, sur laquelle 1,56 milliard d'euros de crédits de paiement sont annulés, suivant un objectif de diminution de la trésorerie des organismes mettant en œuvre le plan d'investissement « France 2030 » ; le niveau de leur trésorerie, estimé à 5 milliards d'euros, serait ainsi ramené à 3,1 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2025, ce qui paraît suffisant pour leur permettre d'assumer les dépenses prévues d'ici la fin de l'année et d'éventuelles hausses de décaissements. Parmi ces annulations, 45,5 millions d'euros correspondent à des redéploiements de crédits pour financer des besoins liés à la mise en œuvre des aides à l'innovation pilotées par Bpifrance ;

– la mission ***Travail, emploi et administration des ministères sociaux***, qui connaît des annulations de crédits, nettes des ouvertures, à hauteur de 825 millions d'euros, en cohérence avec la rationalisation des dépenses relatives au soutien à l'emploi, à l'apprentissage et à la formation professionnelle menée depuis deux ans ;

– les missions ***Recherche et enseignement supérieur*** (– 190 millions d'euros, soit 0,8 % des crédits prévus dans la LFI) et ***Enseignement scolaire*** (– 131 millions d'euros soit 0,1 % des crédits initiaux).

• Par ailleurs, le PLFG prévoit des **ouvertures de crédits** à hauteur de 3 milliards d'euros pour financer un certain nombre de besoins non couverts en gestion d'ici la fin de l'année.

Sur la mission ***Écologie, développement et mobilité durables***, **1,1 milliard d'euros supplémentaires** sont ouverts en raison d'une **augmentation des charges du service public de l'énergie** que l'État est tenu, dans le cadre des mécanismes de soutien à la production d'énergies renouvelables, de compenser aux fournisseurs.

S'agissant des **prestations sociales** financées par l'État, des ouvertures de crédits sont prévues à hauteur de 575 millions d'euros, dont 334 millions d'euros pour la prime d'activité et 121 millions d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés, sur la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances***, ainsi que 119,5 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, sur la mission ***Cohésion des territoires***.

Pour les dépenses dans le **secteur de la défense**, des ouvertures de crédits sont prévues à hauteur de 349 millions d'euros en CP, dont 209 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2) pour financer les surcoûts opérationnels intervenus en 2025. Il convient d'y ajouter une ouverture de 60 millions d'euros pour la recherche dual (civile et militaire), sur la mission ***Recherche et enseignement supérieur***.

Les difficultés rencontrées par certaines collectivités d'**outre-mer** (crise en Nouvelle-Calédonie, cyclone Garance à La Réunion, cyclone Chido à Mayotte) donnent lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires : 45 millions d'euros en CP sur la mission *Outre-mer* ainsi qu'une part importante des 189 millions d'euros en CP ouverts sur la mission *Sécurités* au titre des missions menées dans l'année.

Enfin, une ouverture de **425 millions d'euros** sur la mission *Engagements financiers* de l'État est prévue pour couvrir les **appels en garantie de l'État** au titre des prêts garantis octroyés aux entreprises durant la crise du covid.

c. Une masse salariale de l'État contenue mais néanmoins en hausse de 1,1 %

Si la **masse salariale de l'État** – composée de la somme des salaires et traitements bruts ainsi que de la somme des cotisations sociales à la charge des employeurs publics – **tend à évoluer moins vite que celle des APUL et des ASSO**⁽¹⁾, elle a néanmoins connu une progression **très dynamique en 2024** (+ 6,7 %), en raison des mesures générales de revalorisation des fonctionnaires consenties de 2022 à 2024⁽²⁾, qui ont atteint leur effet en année pleine, ainsi que des primes exceptionnelles versées aux agents mobilisés dans le cadre de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Le PLFG pour 2025 prévoit que la masse salariale de l'État soit **exécutée à un niveau correspondant aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale**. Le seul dépassement identifié concerne les dépenses de personnel du ministère des armées, en raison des surcoûts opérationnels intervenus dans l'année, avec une ouverture de 209 millions d'euros de crédits de titre 2 prévue par le projet de loi visant à sécuriser la couverture de la paye de décembre 2025.

En définitive, les **dépenses de personnel de l'État**, hors cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions*, **devraient progresser de + 1,1 % en 2025** par rapport à l'année précédente, soit un niveau équivalent à l'inflation. Cette progression est donc nettement inférieure à l'évolution constatée en 2024. Selon le Gouvernement, cette décélération de la masse salariale est permise par « *[l]e strict respect des enveloppes catégorielles et du schéma d'emplois de l'État* »⁽³⁾.

S'agissant des **emplois des opérateurs de l'État**, l'article 8 du PLFG prévoit un rehaussement des plafonds d'emplois de 323 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à la prévision initiale, au profit de la Société des grands projets (+ 196 ETPT) et des instituts régionaux d'administration (+ 127 ETPT) (*voir le commentaire de l'article 8*).

(1) Entre 2005 et 2024, la masse salariale de l'État a augmenté de + 34 % contre + 133 % pour les organismes divers d'administration centrale, + 84 % pour les APUL et + 65 % pour les ASSO.

(2) Le point d'indice de la fonction publique a été revalorisé de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023. Les agents des catégories B et C situés en bas de grille se sont vus attribuer jusqu'à 9 points d'indice majoré supplémentaires entre janvier 2023 et janvier 2024. Tous les échelons ont été revalorisés de 5 points d'indice majoré au 1^{er} janvier 2024.

(3) Exposé des motifs du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2025

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article liminaire présente sous forme d'un tableau les prévisions actualisées des soldes de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2025.

Le déficit des administrations publiques atteindrait 5,4 points de produit intérieur brut (PIB), soit un niveau conforme aux prévisions de la loi de finances initiale et inférieur de 0,4 point à celui de 2024.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, la commission a adopté cet article sans modification.

L'article liminaire porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une vision consolidée de l'ensemble des finances publiques : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Les données présentées sont issues de la comptabilité nationale, qui fait foi pour l'encadrement européen des finances publiques.

Aux termes de l'article 1^{er} H de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les lois de finances de fin de gestion doivent, comme les lois de finances de l'année et les lois de finances rectificatives, comporter un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question :

– l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre, et des prévisions de solde par sous-secteur ;

– l'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ;

– l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les valeurs de ces agrégats pour la dernière année écoulée.

Si le déficit public prévu pour l'année 2025 est conforme à celui prévu par la loi de finances initiale et inférieur à celui de l'année 2024 (**I**), la déclinaison du solde par sous-secteur d'administration publique fait apparaître des évolutions différencierées (**II**), le Haut Conseil des finances publiques jugeant « *crédibles* » les prévisions de solde public et de prélèvement obligatoires et « *vraisemblable* » la prévision de dépense publique (**III**).

I. UN SOLDE PUBLIC CONFORME AUX PRÉVISIONS INITIALES ET QUI S'AMÉLIORE DE 0,4 POINT DE PIB PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT

Le solde public serait en 2025 de – 5,4 points de PIB, soit un niveau conforme à la prévision de la loi de finances pour 2025⁽¹⁾. Il connaît une légère amélioration par rapport à l'exercice 2024, à hauteur de 0,4 point.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRE 2024 ET 2025

(en points de PIB)

Soldes	2024 (PLFG 2025)	2025 (PLFG 2025)
Solde structurel (1)	– 5,8	– 5,1
Solde conjoncturel (2)	0,0	– 0,2
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 0,1	– 0,0
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 5,8	– 5,4

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent différer légèrement de l'addition des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

En montant absolu, le **déficit public** serait **inférieur de 2 milliards d'euros à la prévision initiale et s'établirait à 161 milliards d'euros**. Il convient toutefois de relever qu'un produit intérieur brut lui-même très légèrement supérieur à la prévision initiale (+2 milliards d'euros) contribue également à l'amélioration du ratio de solde public.

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

**HYPOTHÈSES RETENUES POUR LE CALCUL DES RATIOS DE SOLDE PUBLIC
DANS L'ARTICLE LIMINAIRE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE
ET L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION**

(en milliards d'euros et en points de PIB)

	Numérateur (solde public toutes APU)	Dénominateur (PIB)	Solde public (a)/(b)
Liminaire LFI 2025	– 163	2 985	5,4 %
Liminaire PLFG 2025	– 161	2 987	5,4 %

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

Les composantes du solde public

Le solde public, calculé en comptabilité nationale et exprimé en pourcentage du PIB effectif, peut être décomposé en trois composantes :

- le solde structurel, exprimé en pourcentage du PIB potentiel, qui traduit l'équilibre du budget corrigé de l'effet de la conjoncture ;
- les mesures ponctuelles et temporaires, calculées en pourcentage du PIB potentiel, qui peuvent être sorties du calcul du solde structurel en raison de leur caractère exceptionnel sur l'année ;
- le solde conjoncturel, exprimé en pourcentage du PIB effectif, qui permet de traduire l'effet de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques. Ce solde inclut un terme additionnel qui corrige la différence d'unité entre, d'une part, solde structurel et mesures ponctuelles et temporaires (exprimés en pourcentage de PIB potentiel) et, d'autre part, solde nominal et solde conjoncturel (exprimés en pourcentage de PIB effectif).

A. UN SOLDE EFFECTIF ET UN SOLDE STRUCTUREL QUI RESTENT TRÈS DÉGRADÉS

Le solde structurel s'établit en corrigeant le solde public effectif des effets de la conjoncture économique ainsi que des situations ou mesures ponctuelles (mesures « *one-off* » selon la terminologie de la Commission européenne) ou temporaires, qui n'ont pas d'impact durable sur le solde. L'intérêt de cet outil d'analyse est d'identifier les mesures liées directement à une décision discrétionnaire de politique économique.

Le suivi du solde structurel, dont le calcul est complexe, est essentiel dans l'encadrement européen des finances publiques nationales.

1. Le solde structurel, une composante du déficit public suivie au titre des engagements européens de la France

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son niveau potentiel. Inversement, le déficit conjoncturel est le déficit issu des effets de la conjoncture. En

temps normal, la réduction de la composante structurelle est prioritaire, dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

Aussi, l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

Ces règles européennes retrouvent leur plein effet avec la fin de l'application de la clause dérogatoire générale. Elles ont fait l'objet par ailleurs d'une importante réforme en 2024.

a. La fin de l'application de la clause dérogatoire générale

Le suivi européen de ce solde a été suspendu au début de la crise sanitaire en 2020 avec l'application d'une clause dérogatoire générale introduite lors de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance par le « *six-pack* »⁽¹⁾ permettant aux États membres de s'écartier temporairement des exigences normales des règles budgétaires européennes en cas de crise généralisée provoquée par une grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union. Cette clause a cessé de s'appliquer en 2024, la Commission européenne ayant estimé dans sa communication sur les orientations pour la politique budgétaire pour 2024⁽²⁾ que les conditions de désactivation de la clause seraient considérées comme remplies à partir de 2024.

Sur la recommandation de la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne a ainsi constaté le 26 juillet 2024 l'existence d'un déficit excessif en France⁽³⁾.

b. La réforme des règles de la gouvernance économique européenne

Entré en vigueur le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique européen prévoit que chaque État membre présente, au travers d'un plan budgétaire et structurel national de moyen terme (PSMT), une trajectoire de dépenses

(1) La clause dérogatoire générale a été introduite aux articles 5 (paragraphe 1), 6 (paragraphe 3), 9 (paragraphe 1) et 10 (paragraphe 3) du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et aux articles 3 (paragraphe 5) et 5 (paragraphe 2) du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) [Communication de la Commission au Conseil – Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024](#).

(3) Décision (UE) 2024/2122 du Conseil du 26 juillet 2024 sur l'existence d'un déficit excessif en France. Six autres États se trouvaient dans le même cas : la Belgique, l'Italie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie.

primaires nettes sur quatre ans⁽¹⁾, celles-ci étant définies, aux termes de l'article 2 du règlement 2024/1263 du 29 avril 2024⁽²⁾, comme « *les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires* ».

L'objectif d'ajustement est traduit dans le PSMT par un seul indicateur contraignant, la **croissance de la dépense primaire nette**. Cet indicateur de croissance de la dépense primaire nette découlera de l'ajustement structurel primaire (ASP) retenu dans la trajectoire.

Plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme : procédure et contenus

Le plan budgétaire et structurel national de moyen terme doit contenir :

- la trajectoire budgétaire de l'État membre pour la durée du plan, exprimée en termes d'évolution des dépenses primaires nettes des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, ainsi que des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage ;
- le plan d'investissements et de réformes de l'État membre sur la durée du plan ;
- les engagements détaillés de réformes et d'investissements de l'État membre, s'il souhaite bénéficier d'un allongement de la période d'ajustement jusqu'à sept ans.

La Commission élabore pour les États membres une trajectoire de référence calculée sur la base de son analyse de la soutenabilité de la dette ; la trajectoire retenue par l'État membre peut en diverger sous réserve d'une justification de ses hypothèses économiques sous-jacentes. Une fois le plan approuvé par le Conseil, la trajectoire des dépenses primaires nettes ainsi fixée constitue la principale référence pour la surveillance budgétaire au cours de la phase de mise en œuvre.

En pratique, les engagements de la trajectoire de dépenses primaires nettes dépendent de la situation des finances publiques de l'État membre :

- si son déficit nominal est inférieur à 3 points de PIB et son ratio de dette PIB supérieur à 60 points, la trajectoire de référence est celle du volet préventif :

* le déficit doit rester sous 3 points de PIB et la cible de déficit structurel, fixée à 1,5 point de PIB, doit être atteinte à l'aide d'un ajustement structurel primaire minimum de 0,4 % par an, ou 0,25 % par an si la période d'ajustement est étendue à 7 ans ;

(1) *Cette durée peut être portée à sept ans en contrepartie d'engagements pris par l'État membre sur des investissements et des réformes compatibles avec les priorités de l'Union européenne et sous réserve de l'accord du Conseil.*

(2) *Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.*

* le ratio de la dette au PIB doit être ramené sur une « *trajectoire décroissante de manière plausible* », à raison d’au moins 1 point de PIB par an en moyenne lorsque le ratio de dette est supérieur à 90 points de PIB, et de 0,5 point de PIB par an en moyenne lorsque le ratio de dette est compris entre 60 et 90 points de PIB.

– si son déficit nominal est supérieur à 3 points de PIB ou en cas de non-respect de la trajectoire de dépenses primaires nettes du plan, une procédure pour déficit excessif (PDE) peut être enclenchée (respectivement sur critère de déficit ou de dette), et les critères du volet correctif s’appliquent :

* la trajectoire devra contenir un engagement à prendre, dans un délai de 3 à 6 mois, des mesures effectives de résorption des déficits excessifs et une date cible de retour à un déficit inférieur à 3 points de PIB ;

– en cas de PDE engagée sur le fondement du niveau du déficit, la trajectoire d’ajustement structurel du déficit y compris charge d’intérêts (à la différence du volet préventif) est d’au moins 0,5 point de pourcentage du PIB par an (soit la situation actuelle de la France depuis juillet 2024).

– en cas de PDE sur le fondement du niveau de dette, la trajectoire de correction devra tenir compte des déviations cumulées observées.

Tous les ans, chaque État membre devra publier un rapport d’avancement annuel (RAA) détaillant l’exécution du PSMT et retraçant la croissance des dépenses primaires nettes et la réalisation des engagements d’investissements et de réformes. Des seuils annuels (0,3 point de PIB) et pluriannuels (0,6 point de PIB en cumulé) maximaux de déviation par rapport à la trajectoire sont établis, dont le non-respect entraîne l’ouverture d’une procédure pour déficit excessif.

Source : Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2024-4 relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2028.

2. Des modalités de calcul complexes

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d’écart de production.

L’écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif, mesuré en comptabilité nationale et utilisé pour le calcul des ratios de finances publiques, et le PIB potentiel.

Le **PIB potentiel** est une notion non observable en finances publiques, ni en comptabilité nationale. Il s’agit d’une construction économétrique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu’apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »⁽¹⁾. Par suite, la croissance potentielle est définie comme le niveau de croissance du PIB potentiel au-delà duquel apparaissent des tensions inflationnistes.

(1) Banque de France, « *La croissance potentielle. Une notion déterminante mais complexe* », Focus n° 13, mars 2015.

Mode de calcul du solde structurel

Le solde effectif (S) est donc décomposé en trois composantes : le solde structurel (S^S), le solde des mesures ponctuelles et temporaires (S^{mpt}) et le solde conjoncturel. Le solde effectif est exprimé en points de PIB effectif et les soldes structurels et des mesures exceptionnelles et temporaires sont exprimés en points de PIB potentiel. Les écarts entre PIB effectif et potentiel (effet dénominateur) jouent au sein de la composante conjoncturelle, ce qui est légitime car l'écart entre ces deux grandeurs est de nature conjoncturelle.

On définit ε comme la semi-élasticité apparente du solde, exprimé en pourcentage du PIB, à l'écart de production, de sorte que la composante conjoncturelle soit simplement son produit avec l'écart de production. Ainsi :

$$\frac{S}{Y} = \frac{S^S}{Y^*} + \frac{S^{mpt}}{Y^*} + \varepsilon OG$$

Dans cette équation, numérateurs et dénominateurs sont exprimés en milliards d'euros, Y^* désigne le PIB potentiel en valeur, Y le PIB effectif en valeur, OG l'écart de production et ε est la semi-élasticité du solde à l'écart de production. La méthodologie retenue pour calculer la décomposition du solde en ses composantes conjoncturelle et structurelle dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 se fonde sur la méthode employée par la Commission européenne : la composante conjoncturelle est égale au produit de l'écart de production et d'une semi-élasticité apparente à l'écart de production fixée sur toute la période de programmation. La valeur retenue est de 0,57 et repose sur les élasticités estimées par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et les poids moyens, au cours des années 2008 à 2017, des impôts dans les recettes totales, des dépenses de chômage dans la dépense totale et, sur la même période, des recettes totales et de la dépense totale dans le PIB.

Par rapport à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le calcul du solde structurel a été simplifié pour se rapprocher de la méthode de la Commission européenne. Alors que la méthode retenue pour la précédente loi de programmation conduisait pour chaque année à un nouveau calcul de la semi-élasticité apparente du solde conjoncturel à l'écart de production, la méthode retenue dans le projet de loi de programmation pour les années 2023 à 2027 fixe cette semi-élasticité à une valeur moyenne fixe sur la période de programmation, qui sera actualisée dans la prochaine loi de programmation pour tenir compte de l'évolution des poids relatifs des différents impôts et, le cas échéant, d'une révision des élasticités estimées par impôt.

Source : annexe 2 du rapport annexé à la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une approche plus simple, mais généralement vérifiée – appelée « *règle du pouce* » –, consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est légèrement supérieur à la moitié de l'écart de production. Cela s'explique par le fait que les postes de dépenses sensibles à la conjoncture représentent, en France, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB

est usuellement considérée comme de l'ordre de 1.

Concrètement, plus l'écart de production est négatif, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Toute surestimation de l'écart de production, découlant par exemple de la surestimation du niveau de croissance potentielle, conduit à sous-estimer le niveau du déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

3. Un solde structurel de – 5,1 points, dégradé de 0,3 point par rapport à la prévision de la loi de finances initiale

ÉVOLUTION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRE 2024 ET 2025

(en points de PIB)

Soldes	2024 (PLFG 2025)	2025 (LFI 2025)	2025 (PLFG 2025)	Écart entre LFI 2025 et PLFG 2025
Solde structurel (1)	– 5,8	– 4,8	– 5,1	– 0,3
Solde conjoncturel (2)	0,0	– 0,6	– 0,2	+ 0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 0,1	– 0,1	– 0,0	+ 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 5,8	– 5,4	– 5,4	0

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent différer légèrement de l'addition des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

● Alors que le solde structurel s'établissait à – 5,8 points du PIB potentiel en 2024, il s'améliorerait de 0,7 point en 2025 pour atteindre – 5,1 points de PIB potentiel. Toutefois, il atteindrait ainsi un niveau inférieur de 0,3 point à la prévision de la LFI.

Le solde conjoncturel se dégraderait pour sa part de 0,2 point de PIB par rapport à la prévision initiale pour atteindre – 0,2 point de PIB. Cette prévision est relevée de 0,4 point par rapport à celle de la LFI (– 0,6 point).

À l'équilibre, la prévision du solde des mesures ponctuelles et temporaires est relevée de 0,1 point par rapport à la prévision de la LFI (– 0,1 point). Le solde des mesures ponctuelles et temporaires serait ainsi également supérieur de 0,1 point à son niveau de 2024.

● Interrogé par le rapporteur général sur les écarts entre les prévisions de solde initiales et les prévisions révisées du PLFG, le Gouvernement indique que la révision du solde conjoncturel et du solde structurel s'explique par la **révision à la baisse de l'écart de production** (servant de base de calcul à ces deux composantes) **de 0,7 point**. La révision de l'écart de production résulte d'un « effet base » 2024, à la suite de la publication des comptes nationaux de l'INSEE fin mai 2025 (révision haussière de la croissance volume pour les années 2023 et 2024, entraînant *de facto* une réduction de l'écart de production pour 2024).

Cette révision conduit donc à une révision du solde conjoncturel et du solde structurel :

– le solde conjoncturel s'améliore de 0,4 point de PIB (soit 0,7*0,57), du fait de la diminution de l'écart de production ;

– le solde structurel se dégrade donc, à solde nominal inchangé, du quasi-même montant en miroir ; il est en effet calculé comme le résidu du solde nominal par rapport au solde conjoncturel et aux *one-offs* (mesures ponctuelles).

Quant au solde des mesures ponctuelles, le Gouvernement indique que des ajustements ont été apportés aux chiffrages de la sinistralité des prêts garantis par l'État, conduisant à une amélioration de 0,3 milliard d'euros du solde des *one-offs* pour 2025. Le dénominateur ayant par ailleurs été revu à la hausse de 1,5 milliard d'euros, cela explique l'amélioration de 0,1 point de PIB du solde des *one-offs*.

• En application de l'article 62 de la LOLF, le Haut Conseil des finances publiques avait, dans son avis relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024⁽¹⁾ identifié un « *écart important* » entre les orientations pluriannuelles de solde structurel de la LPFP et les résultats de l'exécution. En conséquence, il a déclenché le mécanisme de correction prévu par le même article et le Gouvernement a présenté dans un rapport annexé au projet de loi de finances pour 2026 les mesures de correction prises ou envisagées pour retrouver un niveau conforme auxdites orientations.

L'application de ces mesures et des mesures prises dans le cadre du PLFG porte, dans le cadre potentiel de la loi de programmation des finances publiques⁽²⁾, le solde structurel à un niveau de – 4,9 points de PIB en 2025, soit une amélioration de 0,7 point par rapport à 2024. Le solde structurel, calculé dans le cadre potentiel de la LPFP, n'en demeurerait pas moins éloigné de 1,6 point de l'objectif fixé par la LPFP.

(1) *Haut Conseil des finances publiques*, Avis n° HCFP-2025-2 relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, 14 avril 2025.

(2) *Conformément aux dispositions organiques, les soldes structurels donnés ici à partir de l'avis précité du HCFP sont calculés dans le cadre potentiel de la LPFP, qui diffère du cadre potentiel du PLFG, le Gouvernement ayant entre-temps révisé sa chronique de PIB potentiel. Les chiffres de solde présentés ici diffèrent donc légèrement de ceux présentés dans le reste du présent commentaire de l'article liminaire.*

**SOLDES STRUCTURELS COMPARÉS DU SCÉNARIO DU PLFG 2025 ET DE LA LPFP
(CADRE POTENTIEL DE LA LPFP)**

(en points de PIB)

	PLFG 2025		LPFP (décembre 2023)	
	2024	2025	2024	2025
Solde public (1)	– 5,8	– 5,4	– 4,4	– 3,7
Composante conjoncturelle (2)	– 0,1	– 0,5	– 0,6	– 0,4
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	– 0,1	0,0	– 0,1	– 0,1
Solde structurel (1-2-3)	– 5,6	– 4,9	– 3,7	– 3,3
Écart avec la LPFP	– 2,0	– 1,6		

N.B. : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : HCFP, d'après la saisine du PLFG pour 2025 et la LPFP. Cadre potentiel de la LPFP.

B. UN SOLDE PUBLIC ÉLOIGNÉ DE 1,7 POINT DE PIB DE L'OBJECTIF FIXÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

En application de l'article 1^{er} H de la LOLF, l'article liminaire d'une loi de finances, d'une loi de finances rectificative ou d'une loi de finances de fin de gestion doit rappeler les prévisions de la LPFP en vigueur pour l'année en question. C'est l'objet de la dernière colonne du tableau figurant au deuxième alinéa, qui permet de constater l'écart important du solde structurel et du solde effectif prévus pour l'année 2025 par rapport à la trajectoire définie par la LPFP, de respectivement 1,8 et 1,7 point de PIB. Ces chiffres permettent de confirmer que la LPFP adoptée en décembre 2023 constitue désormais une « *référence dépassée* », comme l'avait d'ailleurs indiqué dès octobre 2024 le HCFP dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2025.

**ÉCART DES PRÉVISIONS RÉVISÉES POUR 2025
AUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

(en points de PIB, sauf indication contraire)

	Objectif pour 2025 de la LPFP 2023-2027	PLFG 2025	Écart PLFG/LPFP
Solde structurel (en points de PIB potentiel)	– 3,3	– 5,1	– 1,8
Solde conjoncturel	– 0,4	– 0,2	+ 0,2
Solde des mesures temporaires et ponctuelles	– 0,1	0,0	+ 0,1
Solde effectif	– 3,7	– 5,4	– 1,7

Source : commission des finances, d'après la LPFP 2023-2027 et le PLFG 2025.

II. UNE DÉPENSE PUBLIQUE INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉE ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN HAUSSE

Depuis la réforme de la LOLF intervenue en 2021⁽¹⁾, l'article liminaire est désormais enrichi de données déclinées par sous-secteur d'administration : administrations publiques centrales (APUC), administrations publiques locales (APUL) et administrations de sécurité sociale (ASSO).

Il ressort de cette déclinaison par sous-secteur d'administration publique que si les APUC portent plus de 85 % du déficit public, la progression, certaine, de leurs dépenses par rapport à 2024 (+ 13 milliards d'euros, soit 1,2 % en volume) est sensiblement inférieure, tant en montant absolu qu'en volume, à celle des dépenses des ASSO (+ 27 milliards d'euros, soit + 2,3 %). Les dépenses des APUL connaissent une progression moitié moindre en montant (+ 7 milliards d'euros) que celle des dépenses des APUC ; elle est toutefois identique en proportion (+ 1,2 %).

Plus globalement, la **dépense publique**, passant de 1 652 milliards d'euros en 2024 à 1 697 milliards d'euros en 2025, **progresserait de 45 milliards d'euros, soit une hausse de 1,7 % en volume et de 2,7 % en valeur**. La part de la dépense publique atteindrait ainsi 56,8 % du PIB, soit une progression de 0,2 point entre 2024 et 2025.

(1) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

**DÉCLINAISON PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION
DU SOLDE, DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR
ET DE L'ÉVOLUTION EN VOLUME DE CELLE-CI**

	2024 (PLFG 2025)	2025 (LFI 2025)	2025 (PLFG 2025)
Toutes administrations publiques			
Solde en points de PIB	– 5,8	– 5,4	– 5,4
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	1 652	1 695	1 697
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)*	+ 2,1	+ 1,2	+ 1,7
Administrations publiques centrales			
Solde en points de PIB	– 5,3	– 4,7	– 4,6
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	651	662	664
Évolution de la dépense publique en volume (en %)**	– 0,8	0,6	+ 1,2
Administrations publiques locales			
Solde en points de PIB	– 0,6	– 0,6	– 0,5
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	330	342	337
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)**	+ 3,2	+ 1,2	+ 1,2
Administrations de sécurité sociale			
Solde en points de PIB	0,0	– 0,1	– 0,3
Dépense publique (hors crédits d'impôt, en milliards d'euros)	778	800	805
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)**	+ 3,8	+ 1,6	+ 2,3

* : à champ constant.

** : à champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Source : commission des finances, d'après la loi de finances initiale et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Le taux des prélèvements obligatoires serait en hausse par rapport à 2024, passant de 42,8 % à 43,6 %, et se révèlerait légèrement supérieur aux prévisions établies par la loi de finances pour 2025, qui prévoyait un taux de prélèvements obligatoires de 43,5 % en 2024, soit 0,1 point de moins.

Le montant des prélèvements obligatoires atteindrait finalement 1 301,4 milliards d'euros en 2025, contre 1 300,7 milliards d'euros prévus par la loi de finances pour 2025, soit une prévision révisée extrêmement proche de la prévision initiale.

A. UN DÉFICIT PUBLIC LARGEMENT PORTÉ PAR L'ÉTAT

Présentant la part de chaque sous-secteur dans le solde public, lequel s'établirait à – 5,4 points de PIB en 2026, l'article liminaire permet d'observer que le déficit continue d'être largement porté par les administrations publiques centrales, leur déficit représentant près de 85 % de celui des administrations publiques dans leur ensemble.

Par rapport à 2024, le solde des administrations centrales (− 4,6 points de PIB) connaît une **amélioration** (+ 0,7 point) de plus grande ampleur que celui des administrations publiques locales (+ 0,1 point), tandis que **le solde des administrations de sécurité sociale** (− 0,3 point) cesse d'être à l'équilibre.

Par rapport aux hypothèses de l'article liminaire de la loi de finances initiale, les sous-secteurs des APUC et des APUL voient leur prévision de solde améliorée tandis que celle des ASSO est révisée à la baisse :

– la prévision de solde des APUC est révisée à la hausse de 0,1 point, pour s'établir à − 4,6 points de PIB ;

– la prévision de solde des APUL est révisée à la hausse de 0,1 point, pour s'établir à − 0,5 point de PIB ;

– la prévision de solde des ASSO est révisée à la baisse de 0,2 point, pour s'établir à − 0,3 point.

B. HORS ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES, UNE DÉCÉLÉRATION DE LA PROGRESSION DES DÉPENSES PUBLIQUES

En volume, après avoir progressé de 2,1 % en 2024, la dépense publique augmenterait de 1,7 % en 2025.

Toutefois, il convient d'observer que la décélération de la croissance en volume des dépenses publiques en 2025 serait moindre que celle prévue par la LFI, qui était de 1,2 %.

Si, en valeur absolue, la dépense publique prévue par le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, atteignant 1 697 milliards d'euros, est proche des prévisions initiales – 1 695 milliards d'euros prévus par la LFI pour 2025 –, sa croissance en volume se révèle ainsi supérieure de 0,5 point aux prévisions ; l'écart peut s'expliquer par le taux d'inflation moindre que celui prévu initialement, la prévision retenue par la LFI pour 2025 de 1,4 % étant ramenée à 1,1 % par le projet de loi de finances pour 2026 et le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Alors que les administrations publiques centrales étaient le seul sous-secteur dont la dépense avait, en 2024, connu, en volume une baisse par rapport à son niveau de l'année antérieure, elles connaissent en 2025 une inversion de tendance. Celle-ci contraste avec la décélération de la progression des dépenses des autres sous-secteurs, notamment pour les APUL.

Après une baisse de 0,8 % en 2024, la dépense des administrations centrales connaîtrait en 2025 une hausse de 1,2 %, alors que la loi de finances initiale prévoyait une hausse plus modérée de 0,6 %.

La progression annuelle de la dépense des administrations publiques locales décelèrerait nettement, passant de 3,2 % en 2024 à **1,2 % en 2025**. La hausse en valeur de la dépense serait ainsi inférieure aux prévisions initiales (soit + 7 milliards d'euros contre + 12 milliards d'euros prévus), mais sa croissance en volume serait conforme à la prévision de la LFI pour 2025.

– **La dépense des administrations de sécurité sociale connaît une hausse de 2,3 %, plus élevée que l'augmentation de 1,6 % prévue initialement**, mais moindre que la hausse de 3,8 % qu'elles avaient connue en 2024.

La dégradation du solde et des dépenses des administrations de sécurité sociale

La loi de finances initiale prévoyait, pour les ASSO, des dépenses d'un montant de 800 milliards d'euros et des recettes d'un montant de 797 milliards d'euros, soit un solde de – 3 milliards d'euros, ou – 0,1 point de PIB. Dans le cadre du PLFG, la prévision de recettes est réduite de 1 milliard d'euros et celle de dépenses rehaussée de 5 milliards d'euros, soit un déficit aggravé de 0,2 point de PIB, atteignant ainsi – 0,3 point de PIB.

Aux termes du PLFG, la progression des dépenses atteint ainsi 3,4 % en valeur et 2,3 % en volume à champ constant, tandis que la loi de finances initiale prévoyait une hausse de 3 % en valeur et de 1,6 % en volume à champ constant.

Le relèvement de 5 milliards d'euros de la prévision de dépenses résulte principalement :

– des dépenses de l'hôpital public pour 2025 qui ont été révisées à la hausse pour 1,8 milliard d'euros, en raison de la reprise en base de la dégradation du solde de l'hôpital en 2024 dans le compte semi-définitif avancé (SDA) de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;

– d'une révision des dépenses du régime d'indemnisation du chômage de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, notamment en raison des remontées relatives au nombre de bénéficiaires en fin de mois de l'allocation d'aide au retour à l'emploi et de l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation et des projections de contrats de sécurisation professionnelle.

D'autres mouvements de moindre ampleur, à la hausse et à la baisse, se compensent globalement.

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

III. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

En application du V de l'article 61 de la LOLF, le Haut Conseil des finances a rendu un avis sur les hypothèses macroéconomiques et de finances publiques retenues par le Gouvernement pour l'élaboration du projet de loi de fin de gestion⁽¹⁾.

Le Haut Conseil estime que la prévision du Gouvernement d'un solde public pour 2024 de – 5,4 points de PIB, comme dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2026, reste « *crédible* ». Il précise que « *cela ne signifie pas qu'une*

(1) *Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-6 relatif au projet de loi de finances de fin de gestion pour l'année 2025, 31 octobre 2025.*

exécution avec un déficit public de 5,4 points de PIB soit certaine, mais que cette prévision apparaît centrale au regard des informations disponibles à ce jour et que les aléas autour de celle-ci sont globalement équilibrés ».

En ce qui concerne les prélèvements obligatoires, dont le taux atteindrait 43,6 % du PIB en 2025, soit un niveau supérieur de 0,1 point à la prévision de la LFI pour 2025 et en hausse de 0,8 point par rapport à 2024, le Haut Conseil indique qu'en 2025 les prélèvements obligatoires augmenteraient, selon le Gouvernement, de 4 % pour atteindre 1 301,4 milliards d'euros, leur croissance spontanée (+ 2,1 %) étant légèrement inférieure à la croissance du PIB en valeur (+ 2,3 %), après deux années de recettes très décevantes, tandis que les mesures nouvelles contribueraient à la croissance des prélèvements obligatoires à hauteur de 2 points (24,7 milliards d'euros).

Le Haut Conseil juge « **crédible** » cette **prévision de prélèvements obligatoires**, qui « *reste soumise aux aléas d'ampleur usuelle à ce stade de l'année* ». Il relève notamment que « *les dernières données ne permettent pas de lever l'incertitude quant aux versements de cinquième acompte d'impôt sur les sociétés, qui auront lieu au mois de décembre, ou au rendement de certaines mesures nouvelles telles que la surtaxe d'impôt sur les sociétés ou la contribution différentielle sur les hauts revenus, toutes deux versées en fin d'année* ».

En ce qui concerne la **dépense publique**, qui représenterait 56,8 points de PIB, soit un niveau conforme à la prévision de la LFI pour 2025 et en hausse de 0,2 point par rapport à 2024, le **Haut Conseil juge la prévision « vraisemblable »**, tout en relevant que « *des aléas demeurent à la hausse notamment sur la sphère sociale et à la baisse sur la sphère locale* ».

Au regard de ces prévisions de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques, le HCFP estime que **l'effort structurel en 2025**, qui atteindrait 0,8 point, « *proviendrait intégralement des mesures nouvelles de hausses des prélèvements obligatoires, tandis que l'effort en dépense serait nul : les mesures mises en œuvre en dépense conduisent en effet à contenir la dépense en volume dans une augmentation à peu près en ligne avec la croissance potentielle.* »

Comme il a eu l'occasion de le souligner dans ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2026, le rapporteur général relève que l'effort de redressement des finances publiques semble ne pouvoir résulter que d'un alourdissement d'une pression fiscale déjà forte, tandis que les dépenses publiques ne pourraient pas être réduites par des réformes structurelles. Dès lors, le rapporteur général met en garde contre un risque de rupture du consentement à l'impôt.

*

* * *

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* au titre de l'année 2025

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe à 3,96 milliards d'euros, au lieu des 3,95 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2025, le montant de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée en 2025 aux sociétés de l'audiovisuel public.

Alimentant le compte de concours financiers (CCF) *Avances à l'audiovisuel public*, ces ressources s'inscriraient en hausse de 10,4 millions d'euros par rapport au montant initialement alloué pour 2025.

Cette révision vise à compenser intégralement aux sociétés de l'audiovisuel public les effets fiscaux résultant de la suppression, en 2022, de la contribution à l'audiovisuel public, conformément à l'engagement pris par l'État à cette occasion.

Dernières modifications législatives intervenues

À la suite de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022⁽¹⁾, le financement de l'audiovisuel public est assuré par le transfert d'une fraction du produit de la TVA au compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

Le montant ainsi transféré est fixé annuellement par la loi de finances de l'année, et le cas échéant par la loi de finances de fin de gestion, en modifiant le 2^o du 1 du VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006⁽²⁾. L'article 124 de la loi de finances pour 2025 a fixé le montant de cette fraction de TVA à **3,95 milliards d'euros**⁽³⁾.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification, puis rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(3) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

I. L'ÉTAT DU DROIT : UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC ASSURÉ PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN DEHORS DU BUDGET GÉNÉRAL

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* a été créé par le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006⁽¹⁾ pour prendre la suite du compte d'avances n° 903-60 *Avances aux organismes de l'audiovisuel public*.

Le compte spécial *Avances à l'audiovisuel public* relève de la catégorie des comptes de concours financiers (CCF), dont le régime est fixé par l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾.

A. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Alors que le compte *Avances à l'audiovisuel public* a été, jusqu'à l'été 2022, alimenté en recettes par le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) ainsi que par les dégrèvements de CAP pris en charge par l'État⁽³⁾, il bénéficie depuis 2022⁽⁴⁾ d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont le montant figure au 2° du 1 du VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006.

L'adoption de la loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public a permis de maintenir en LFI 2025 les crédits de l'audiovisuel public au sein d'un CCF et d'éviter une budgétisation de ces crédits au sein d'une mission, comme initialement prévu dans le PLF pour 2025.

L'article 124 de la loi de finances pour 2025 a fixé le montant de cette fraction de TVA à **3,95 milliards d'euros**.

Ce compte retrace en dépenses le montant des avances accordées aux sociétés de l'audiovisuel public – France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde et TV5 Monde – ainsi qu'à l'établissement public Institut national de l'audiovisuel (INA). Ces avances sont versées chaque mois aux bénéficiaires par douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Loi n° 2011-692 du 1^{er} août 2001 organique relative aux lois de finances.

(3) Le versement au titre des compensations par l'État des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public était réalisé à partir de l'action 12 du programme Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État de la mission Remboursements et dégrèvements du budget général.

(4) En effet, l'article 6 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a supprimé la contribution à l'audiovisuel public. Son article 46 a prévu l'affectation d'une fraction de TVA au compte de concours financiers.

B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Après avoir fortement progressé entre 2012 et 2017, pour atteindre plus de 3,9 milliards d'euros, les moyens en faveur de l'audiovisuel public ont diminué entre 2018 et 2022, conformément à la trajectoire de 190 millions d'euros d'économies définie par le Gouvernement.

L'État a cependant mobilisé des moyens supplémentaires au profit de l'audiovisuel public en 2021 et en 2022 pour amortir les conséquences de la crise sanitaire, pour un montant total de 73 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, inscrits sur le programme *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*.

Les crédits du compte ont été réévalués à la hausse en 2023 pour faire face aux surcoûts liés à l'inflation et afin de compenser les effets fiscaux de la suppression de la CAP. Cette tendance s'est poursuivie en 2024, les moyens de l'audiovisuel public prévus en loi de finances initiale s'élevant à 4,027 milliards d'euros, en hausse de 230 millions d'euros par rapport à 2023. Cette hausse résultait partiellement de la création d'un programme transversal⁽¹⁾ qui avait pour objectif de financer des projets de transformation prioritaires des opérateurs de l'audiovisuel public, à condition toutefois que ces projets soient réalisés, le montant des versements pouvant être ajusté. La loi de finances de fin de gestion pour 2024 a réduit ces crédits à 3,976 milliards d'euros, ramenant la hausse des crédits par rapport à 2023 à 179 millions d'euros (+ 4,7 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS,

(en AE = CP et en millions d'euros)

	2013	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLFG 2025
France Télévisions	2 300	2 598	2 568	2 543	2 482	2 421	2 386	2 431	2 523	2 506	2 506
ARTE France	268	280	285	283	281	279	284	278	294	298	298
Radio France	618	625	609	605	600	591	584	623	653	652	652
France Médias Monde	169	257	263	261	260	260	264	285	299	304	314
TV5 Monde		80	79	78	78	78	77	80	84	84	85
INA	92	91	90	89	88	90	90	100	104	105	105
Programme transversal									19	0	
TOTAL (TTC)	3 448	3 931	3 895	3 860	3 789	3 719	3 685	3 797	3 976	3 949	3 960

Note : tous les montants sont arrondis en millions d'euros.

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire.

(1) Programme 848 créé dans le cadre de la négociation des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'Institut National de l'Audiovisuel (INA) pour la période 2024-2028. Rejetés par la commission des finances le 6 novembre 2024, ces projets de COM n'ont pas abouti. Les crédits du programme de transformation ont été ramenés à 0 en LFI pour 2025.

C. LA NEUTRALISATION DES EFFETS FISCAUX DE LA SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC DEPUIS 2022

La suppression de la contribution à l'audiovisuel public et l'affectation d'une fraction de TVA ont induit plusieurs effets fiscaux pour les sociétés de l'audiovisuel public.

D'une part, elles ont **bénéficié d'un gain fiscal** du fait de la fin de la collecte de la TVA. En effet, la CAP brute collectée par l'État et versée aux opérateurs était assimilée à une recette commerciale sur laquelle le taux réduit de TVA de 2,10 % s'appliquait conformément au 3° du III de l'article 257 et de l'article 281 *nonies* du code général des impôts (CGI), dispositions abrogées par la loi de finances rectificative pour 2022.

D'autre part, elles ont **essuyé des pertes à deux égards** :

– **la perte du droit à déduction intégrale de TVA** dont bénéficiaient France Médias Monde, ARTE et l'INA⁽¹⁾. Dans la mesure où les sociétés ne collectent plus de TVA au travers de la CAP, elles ne peuvent plus déduire la TVA payée sur l'ensemble de leurs achats;

– **l'assujettissement à la taxe sur les salaires** (au taux de 4,25 %) en application de l'article 231 du CGI, due par les employeurs établis en France qui ne sont pas soumis à la TVA sur au moins 90 % de leur chiffre d'affaires.

Le Gouvernement s'est engagé dès 2022 à compenser intégralement les effets fiscaux résultant de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. De fait, ils ont été régulièrement neutralisés dans les dotations initiales prévues par les lois de finances de l'année et, le cas échéant, ont fait l'objet de régularisations en loi de finances de fin de gestion.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie le montant des recettes affectées au compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public* figurant au 2° du 1 du VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006.

Son montant est **rehaussé de 10,4 millions d'euros** pour s'établir à 3 959 580 513,00 euros, au lieu des 3 949 162 945,00 euros fixés en loi de finances initiale pour 2025.

(1) Les entités de l'audiovisuel public qui, suite à la détaxation (taux réduit de TVA), ne conservent qu'un très faible niveau de recettes commerciales soumises à la TVA (moins de 10 % de leurs ressources totales) doivent être considérées comme des assujettis partiels et voient en conséquence se réduire leur possibilité de déduire la TVA, ce qui constitue une perte.

Cette révision à la hausse des moyens alloués à l'audiovisuel public résulte de la **régularisation des effets fiscaux de la suppression de la CAP.**

Cette régularisation porte sur les moyens alloués à :

– **France Médias Monde à hauteur de + 9,9 millions d'euros** : il s'agit de compenser la TVA payée par l'entreprise au titre de certains achats du fait de la perte de son droit à déductibilité ;

– **TV5 Monde à hauteur de + 0,7 million d'euros** en raison d'un niveau de taxe sur les salaires plus élevé qu'initialement prévu au moment de la budgétisation pour l'année 2025 ;

– **ARTE France à hauteur de – 0,2 million d'euros** en raison d'un niveau de taxe sur les salaires moins élevé qu'initialement prévu.

*
* * *

Article 2

Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article ajuste les rendements et les plafonds individuels d'affectation de taxes affectées à trois organismes en modifiant les tableaux du I et du II de l'article 125 de la loi du 14 février 2025 de finances (LFI) pour 2025.

En premier lieu, il baisse de 30 millions d'euros les plafonds de la taxe pour frais de chambre affectée à CCI France. Le montant affecté au réseau consulaire est fixé à 495,1 millions d'euros au titre de l'année 2025, contre 525,1 millions d'euros prévus par la LFI pour 2025.

En deuxième lieu, il fixe à 190 millions d'euros le plafond de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) affectée aux établissements publics d'enseignement supérieur et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), soit une augmentation de 12 millions d'euros par rapport au montant voté en LFI pour 2025, ce qui se traduit par des ressources supplémentaires de 10 millions d'euros pour ses affectataires, le plafond fixé restant supérieur au rendement prévisionnel.

Enfin, il augmente le plafond de la redevance hydraulique à caractère domanial affectée à Voies navigables de France (VNF) pour un montant de 5,9 millions d'euros. Le plafond de cette redevance s'établirait à 149 millions d'euros pour l'année 2025.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté trois amendements identiques de Mme Gérard (HOR), M. Oberti (SOC) et Mme Louwagie (DR) supprimant la baisse de 30 millions d'euros des plafonds de la taxe pour frais de chambre affectée à CCI France.

La commission a ensuite adopté l'article ainsi modifié, puis rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Pour donner au législateur une appréciation plus complète de la fiscalité affectée et renforcer le principe d'universalité budgétaire, la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques a prévu que la loi de finances de l'année présente, dans sa première partie, **l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté** à une personne morale autre que les collectivités territoriales et leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, ainsi que **leur produit prévisionnel pour l'année⁽¹⁾**. Par ailleurs, la loi de finances « *décide, le cas échéant, l'attribution, totale ou partielle* » du produit d'une taxe affectée à l'État.

(1) 5° bis du I de l'article 34 de la LOLF, à compter du 1^{er} janvier 2023.

L’article 125 de la LFI pour 2025 met en œuvre ces obligations organiques.

Le **I** de cet article comporte le tableau prévu par le 5° *bis* du I de l’article 34 de la LOLF et présente l’ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à un tiers ainsi que leur rendement prévisionnel pour l’année 2025. Ce tableau est constitué de quatre colonnes qui mentionnent :

– à la colonne A : l’imposition affectée (sans toutefois renvoyer à la disposition législative fiscale correspondante comme le faisait, de façon opportune, le tableau de l’article 46 de la loi de finances pour 2012⁽¹⁾) ;

– à la colonne B : l’affectataire de l’imposition selon le droit en vigueur ;

– à la colonne C : l’éventuel nouveau bénéficiaire de l’imposition, à compter de l’année sur laquelle porte le projet de loi de finances ;

– à la colonne D : le rendement prévisionnel de l’imposition pour l’année 2025.

Le **II** de l’article 125 précité met en œuvre le principe organique selon lequel les niveaux de plafonnement des taxes affectées sont fixés chaque année en loi de finances. Ce tableau est constitué de trois colonnes qui mentionnent :

– à la colonne A : la référence juridique de l’imposition affectée ;

– à la colonne B : le bénéficiaire de l’imposition, à compter de l’année sur laquelle porte le projet de loi de finances ;

– à la colonne C : le plafond d’affectation de l’imposition pour l’année 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les rendements et les plafonds d’affectation pour trois organismes à l’article 125 de la LFI pour 2025 : CCI France, les établissements publics d’enseignement supérieur et Voies navigables de France comme retracé par le tableau ci-dessous.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

ÉVOLUTION DE RENDEMENT ET DE PLAFOND PRÉVUE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Intitulé de la ressource	Bénéficiaire	Rendement	Rendement	Plafond	Plafond	(en milliers d'euros)
		LFI 2025	PLFG 2025	LFI 2025	PLFG 2025	Évolution de plafond LFI 2025 / PLFG 2025
TA-CVAE	CCI-France	245 117	245 117	245 117	230 117	- 15 000
TA-CFE		280 000	280 000	280 000	265 000	- 15 000
Sous-total de baisse de plafond		525 117	525 117	525 117	495 117	- 30 000
Contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC)	Établissements publics d'enseignement supérieur et CROUS	176 283	188 000	178 000	190 000	+ 12 000
Redevance hydraulique	VNF - Voies navigables de France	143 100	149 000	143 100	149 000	+ 5 900
Sous-total des hausses de plafond		319 383	337 000	321 100	339 000	+ 17 900

A. UNE BAISSE DE 30 MILLIONS D'EUROS DES RESSOURCES AFFECTÉES À CCI FRANCE

Un nouveau cadre de financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) a été fixé par les lois du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « loi Pacte »⁽¹⁾ et du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 59)⁽²⁾ – avant d'être en partie révisé à l'occasion de la diminution des impôts de production engagée par la loi de finances pour 2021 :

– CCI France est devenu l'affectataire de la taxe pour frais de chambre (TA-CCI). Celle-ci est constituée de deux contributions : une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) prévue par le II de l'article 1600 du code général des impôts (CGI) et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) prévue par le III du même article ;

– le taux de TA-CVAE a été fixé à compter de 2020 à 1,73 %, au lieu d'un taux variable en fonction de l'évolution du plafond d'affectation de cette taxe additionnelle. Dans le cadre de la baisse des impôts de production, puis de la suppression progressive de la CVAE, le taux de la TA-CVAE a régulièrement été modifié pour éviter la diminution des ressources de CCI France et du réseau consulaire. Il est fixé à 9,23 % en 2025 ;

– enfin, une convergence des taux de TA-CFE vers un taux national unique de 0,89 % a été effectuée en 2024, entraînant une baisse du rendement de la taxe.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement avait annoncé dans l'évaluation préalable des articles du projet de loi

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

une diminution progressive du plafond de la taxe pour frais de chambre affectée à CCI France pour un total de 100 millions d'euros en 2027, échelonné à raison de 25 millions d'euros par an entre 2024 et 2027.

Cependant, à la suite d'initiatives parlementaires portées tant par les députés que les sénateurs ⁽¹⁾ **la loi de finances pour 2024** n'a pas retenu cette option ⁽²⁾. Les plafonds d'affectation de la TA-CCI ont été maintenus et a été institué **un prélèvement sur les fonds de roulement du réseau des CCI à hauteur de 40 millions d'euros en 2024**, réparti entre les différents établissements du réseau par CCI France et reversé au budget général de l'État. Un prélèvement de 20 millions d'euros par an pour les années 2025 ⁽³⁾, 2026 et 2027 devait conduire à un prélèvement total de 100 millions d'euros sur la trésorerie de ces établissements entre 2024 et 2027.

De la même manière, le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait dans sa version initiale **une diminution progressive du plafond de la taxe pour frais de chambre affectée à CCI France, pour un total de 100 millions d'euros à l'horizon 2027, à raison de 40 millions d'euros en 2025, 30 millions d'euros en 2026 et 30 millions d'euros en 2027** ⁽⁴⁾. À la suite de l'examen parlementaire du budget, ces évolutions de plafonds n'ont pas été maintenues dans l'accord trouvé en commission mixte paritaire et seul le prélèvement précité de 20 millions d'euros sur la trésorerie du réseau consulaire a été décidé pour l'année 2025.

Les **a** et **b** du 2° du présent article prévoient respectivement **une baisse de 15 millions d'euros du plafond de la TA-CFE – fixé à 265 millions d'euros – et une baisse de 15 millions d'euros du plafond de la TA-CVAE en 2025 – ainsi fixé à 230,2 millions d'euros**.

Au sein de l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement justifie ces modifications par le niveau de trésorerie élevé du réseau consulaire, qui atteindrait 871 millions d'euros, ainsi que par un fonds de roulement de 651 millions d'euros fin 2024.

Toutefois, ces données sont en contradiction avec les éléments obtenus par le rapporteur général auprès de CCI France, qui indique que le fonds de roulement total du réseau à la fin de l'année 2025 serait de 322 millions d'euros, hors investissements en cours. En intégrant les investissements déjà décidés, ainsi que le prélèvement de 20 millions d'euros voté en LFI pour 2025, le fonds de roulement du réseau atteindrait 166 millions d'euros fin 2025, soit 34 jours de trésorerie.

(1) Voir amendements n° 4840, n° 5079, n° 5434, n° 5405(s/amdt) en première lecture à l'Assemblée nationale et amendements n° I-28 rect. quater, n° I-70 rect. ter, n° I-243, n° I-282 rect. ter, n° I-415 rect. ter, n° I-939, n° I-1185 rect. quater, n° I-1554 rect., n° I-1683 rect. bis, n° I-2174.

(2) Article 156 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Il a été opéré par l'article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(4) Voir article 33 du projet de loi de finances initiale pour 2025.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DE TAXES AFFECTÉES AUX CCI

(en milliers d'euros)

Ressource affectée	2016-2017	2018	2019-2020	2021-2022	2023-2024	LFI 2025	Plafond proposé en PLFG
TA-CFE	549	549	449	299	280	280	265
TA-CVAE	376	226	226	226	245	245	230
Total	925	775	675	525	525	525	495
Prélèvement sur la trésorerie					40	20	Sans changement

Source : commission des finances.

B. UNE HAUSSE DE 12 MILLIONS D'EUROS DU PLAFOND DES RESSOURCES AFFECTÉES AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU TITRE DE LA VIE ÉTUDIANTE

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants a instauré une **contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)**, destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé qui leur sont destinées⁽¹⁾.

Aux termes de l'article L. 841-5 du code de l'éducation, la contribution est due par les étudiants au moment de leur inscription à une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur. Acquittée auprès du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), **elle bénéficie aux établissements d'enseignement supérieur**.

Le montant initial de la contribution a été fixé à 90 euros. Le produit de cette contribution varie selon deux effets :

- un effet volume qui dépend du nombre d'étudiants attendus à la rentrée ;
- un effet prix car la CVEC est indexée sur l'inflation. Elle a été revalorisée à 92 euros à la rentrée 2020 puis à 93 euros à la rentrée 2021, à 95 euros à la rentrée 2022, à 100 euros à la rentrée 2023, à 103 euros à la rentrée 2024 et à 105 euros à la rentrée 2025.

(1) Article 12 de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

**ÉVOLUTION DU PLAFOND DE LA CVEC AFFECTÉE AUX ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEPUIS 2019**

Imposition ou ressource affectée	2019	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLFG 2025
Montant de la CVEC à la rentrée de l'année N (en euros)	90	92	93	95	100	103	105	
Plafond de la CVEC (en milliers d'euros)	95 000	140 000	150 000	165 000	177 000	177 000	178 000	190 000
Article L. 841-5 du code de l'éducation								

Source : commission des finances.

Le c du 2° du présent article propose **d'augmenter le plafond d'affectation de la CVEC de 12 millions d'euros**, en 2025, afin que le produit de la CVEC soit intégralement versé aux établissements d'enseignement supérieur. En effet, le rendement de la CVEC prévu en 2025 est revu à la hausse par le a du 1° du présent article, à hauteur de 188 millions d'euros, contre 176,3 millions d'euros en loi de finances initiale.

Cette augmentation du rendement est liée, d'après l'évaluation préalable du présent article, à la dynamique positive de recouvrement due à la baisse du nombre de boursiers, exonérés de la CVEC, et de la hausse de la contribution résultant de l'inflation. Le plafond de 190 millions d'euros fixé par le présent article est donc légèrement supérieur au rendement attendu de 188 millions – comme cela était le cas dans la LFI pour 2025. La hausse du plafond de 12 millions devrait donc se traduire par des ressources supplémentaires de 10 millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur et les CROUS.

C. UNE AUGMENTATION DE 5,9 MILLIONS D'EUROS DES RESSOURCES AFFECTÉES À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Voies navigables de France (VNF) est un établissement public à caractère administratif de l'État prévu à l'article L. 4311-1 du code des transports, placé sous la tutelle du ministère de la Transition écologique. Il est chargé de promouvoir la logistique fluviale, de concourir à l'aménagement du territoire et d'assurer la gestion globale de l'eau.

VNF compte parmi ses ressources une **redevance hydraulique à caractère domanial qui lui est affectée par le 1° de l'article L. 4316-1 du même code**. Elle est due par les titulaires de titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public fluvial confié à VNF qui implantent ou exploitent des ouvrages destinés à la prise ou au rejet d'eau, ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial.

L'article 125 de la loi de finances initiale pour 2025 avait fixé le plafond d'affectation de cette redevance à VNF à 143,1 millions d'euros, soit un montant égal au rendement prévisionnel de la redevance pour cette même année. Cependant, l'évaluation préalable du présent article indique que le rendement de la redevance

hydraulique à caractère domanial en 2025 serait supérieur de 5,9 millions d'euros à la prévision effectuée en LFI pour 2025, du fait de titres émis en 2024 mais dont les paiements ont été recouvrés en 2025.

Le b du 1° du présent article actualise le rendement prévisionnel pour l'année 2025 de la redevance hydraulique à caractère domanial à **149 millions d'euros dans le tableau du I de l'article 125 de la LFI pour 2025**, soit une **hausse de 5,9 millions d'euros** par rapport à la prévision initiale.

Le d du 2° relève en conséquence le plafond d'affectation de la redevance à VNF dans le tableau du II de l'article 125 de la LFI pour 2025 et fixe son montant à **149 millions d'euros**. Cette augmentation du plafond vise à faire bénéficier l'établissement de la dynamique anticipée de la redevance, abondant ses ressources de **5,9 millions d'euros**.

*
* * *

Article 3

Modification de la répartition entre les régions de la part d'accise affectée au financement de la création de places en instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)

L'article 3 du projet de loi modifie la répartition entre régions, collectivité de Corse et départements ou régions d'outre-mer des 215 millions d'euros de la fraction de l'accise sur les énergies transférée par l'État au titre du financement de la gestion des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI).

Dernières modifications intervenues

La loi de finances pour 2023 a prévu que soit versée au profit des régions, au titre de l'année 2023, une part fixe de l'accise sur les énergies d'un montant de 191 millions d'euros, afin de les accompagner financièrement dans la gestion des IFSI.

La loi de finances pour 2024 a reconduit le soutien de l'État aux régions au titre de la gestion des IFSI en portant le montant de la fraction de l'accise sur les énergies à 232 millions d'euros pour l'année 2024.

La loi de finances pour 2025 a poursuivi ce soutien au titre de 2025 en prévoyant un montant d'accise sur les énergies transféré aux régions de 215 millions d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification. Elle a ensuite rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application de l'article L. 4383-3 du code de la santé publique, les régions sont compétentes en matière de formation sanitaire et en particulier pour la gestion des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI), établissements qui délivrent un diplôme d'État d'infirmier.

Le 14 mars 2022, **un protocole d'accord a été signé entre l'État et Régions de France** afin de renforcer l'effort financier en faveur des formations sanitaires et sociales, notamment des IFSI.

Ce protocole prévoit un cadre de programmation et de financement de l'offre de formation sanitaire et sociale jusqu'en 2025 et inclut un ensemble d'engagements réciproques dont :

– la prise en charge par l'État des places créées dans les instituts de formation, ce qui inclut les coûts de fonctionnement et immobiliers induits par ces créations (dont 5 870 créations de places pour les IFSI entre 2023 et 2025) ;

– les mesures issues du « Ségur de la santé », incluant la mise en place d'un complément de traitement indiciaire aux personnels travaillant dans les instituts de formation aux métiers soignants.

Au total, l’État s’est engagé à travers ce protocole à apporter aux régions un renforcement du socle de financement par le biais d’une fraction d’accise sur les énergies mentionnée à l’article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services. Ce financement devait s’elever à 191,4 millions d’euros en 2023, 232,4 millions d’euros en 2024 puis 273,1 millions d’euros en 2025.

Ainsi, conformément à la trajectoire prévue par le schéma de financement annexé au protocole, l’article 112 de la loi de finances pour 2023⁽¹⁾ a prévu un versement au profit des régions, au titre de l’année 2023, d’une part fixe de l’accise sur les énergies d’un montant de **191 359 017 euros**.

De même, l’article 133 de la loi de finances pour 2024⁽²⁾ a poursuivi la trajectoire inscrite dans le protocole en instituant un versement au titre de l’année 2024 de **232 423 017 euros**.

Toutefois, l’article 74 de la loi de finances pour 2025⁽³⁾ a mis en œuvre un versement au titre de l’année 2025 de **215 millions d’euros**, soit 58 millions d’euros de moins que le montant initialement prévu par le protocole. Ce dernier fixe également la répartition du montant de la fraction d’accise entre les régions.

La diminution du montant total s’établissant à – 21 %, cette même baisse a été appliquée au versement perçu par chaque région par rapport aux sommes prévues par le protocole. Les conséquences de cette baisse sont résumées dans le tableau ci-après qui décrit la répartition de la fraction d’accise sur les énergies entre régions au titre de 2025.

(1) Article 112 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Article 133 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Article 74 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

RÉPARTITION DE LA FRACTION DE TARIF DE L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES VERSÉE AUX RÉGIONS AU TITRE DE 2025 POUR LE FINANCEMENT DES IFSI PAR RAPPORT À CELLE PRÉVUE DANS LE PROTOCOLE DE 2022

(en millions d'euros)

Région	Montant prévu par le protocole	Montant effectivement réparti
Auvergne-Rhône-Alpes	19,9	15,7
Bourgogne-Franche-Comté	11,7	9,2
Bretagne	13,9	10,9
Centre-Val de Loire	16,9	13,3
Corse	0,8	0,6
Grand Est	33,1	26,1
Hauts-de-France	14,8	11,7
Île-de-France	40,9	32,2
Normandie	14,0	11,0
Nouvelle-Aquitaine	36,6	28,8
Occitanie	25,0	19,7
Pays de la Loire	16,9	13,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,8	18,7
Guadeloupe	1,4	1,1
Guyane	0,2	0,2
Martinique	1,1	0,9
Mayotte	0,7	0,6
La Réunion	1,2	0,9
TOTAL	273,1	215,0

Source : commission des finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 du projet de loi procède à la modification de la répartition de la part fixe de l'accise sur les énergies accordée aux régions, à la collectivité de Corse et aux départements ou régions d'outre-mer compétents en 2025 pour le financement de la création de places en IFSI.

En effet, d'après l'évaluation préalable de l'article, la répartition actuelle de l'accise sur les énergies accordée aux régions « *n'est pas consensuelle* » au sein des régions et « *ne tient pas compte de l'effort réel des régions en matière de création de places* » en IFSI.

Ce financement serait ainsi réparti de la manière suivante entre les régions :

NOUVELLE RÉPARTITION DE LA FRACTION DE TARIF DE L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES VERSÉE AUX RÉGIONS PROPOSÉE PAR L'ARTICLE 3 AU TITRE DE 2025

(en euros)

Région	Montant fixé par la LFI 2025	Montant proposé par le présent article	Écart
Auvergne-Rhône-Alpes	15 676 215	19 601 182	3 924 967
Bourgogne-Franche-Comté	9 216 670	8 832 856	- 383 814
Bretagne	10 949 719	9 242 545	- 1 707 174
Centre-Val de Loire	13 312 968	14 462 560	1 149 592
Corse	630 200	426 899	- 203 301
Grand Est	26 074 511	24 370 253	- 1 704 258
Hauts-de-France	11 658 694	13 343 308	1 684 614
Île-de-France	32 218 958	37 833 657	5 614 699
Normandie	11 028 494	10 138 437	- 890 057
Nouvelle-Aquitaine	28 831 634	22 659 579	- 6 172 055
Occitanie	19 693 739	18 623 974	- 1 069 765
Pays de la Loire	13 312 968	12 301 704	- 1 011 264
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18 748 440	19 378 071	629 631
Guadeloupe	1 102 849	1 030 595	- 72 254
Guyane	180 692	239 377	58 685
Martinique	866 525	671 096	- 195 429
Mayotte	551 425	737 509	186 084
La Réunion	945 299	1 106 398	161 099
TOTAL	215 000 000	215 000 000	-

Source : commission des finances.

La répartition proposée par cet article reflète le compromis trouvé entre l'État et les régions. À ce titre, le rapporteur général y est favorable.

*

* * *

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

Article 4 et état A
Équilibre général du budget et trésorerie

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article fixe, pour 2025, le déficit du budget de l'État à 132,4 milliards d'euros – au lieu de 139 milliards d'euros prévus par la loi de finances initiale (LFI) –, et le déficit à financer à 131 milliards d'euros. Il évalue le besoin de financement de l'État à 298,2 milliards d'euros, contre 300 milliards d'euros prévus par la LFI.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification. Elle a ensuite rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

L'article d'équilibre, qui clôt la première partie du projet de loi de finances de fin de gestion, ne porte que sur le budget de l'État et retrace les données de la comptabilité budgétaire.

Il ressort de la révision des ressources et des charges présentée au I de l'article que le déficit budgétaire de l'État serait inférieur de 6,6 milliards d'euros à son niveau prévu par la loi de finances initiale (LFI) pour 2025, pour atteindre 132,4 milliards d'euros au lieu de 139 milliards d'euros. Compte tenu des mouvements règlementaires en gestion, notamment les annulations de crédits résultant du décret du 25 avril 2025⁽¹⁾, le déficit à financer serait ramené à 131 milliards d'euros.

L'amélioration du solde budgétaire résulte de trois éléments, présentés en écart par rapport aux montants figurant dans l'article d'équilibre de la LFI :

– **le solde du budget général s'améliore de 9,73 milliards d'euros** par rapport à la prévision initiale en raison de la révision à la hausse des prévisions de recettes (+ 6,3 milliards d'euros), tant fiscales (+ 3,8 milliards d'euros) que non fiscales (+ 2,5 milliards d'euros), et de la révision à la baisse de la prévision de dépenses (− 4,3 milliards d'euros).

- **le solde des budgets annexes s'améliore de 115 millions d'euros ;**
- **le solde des comptes spéciaux se dégrade de 3,2 milliards d'euros.**

Après un déficit de 155,9 milliards d'euros en 2024, le solde de l'État se redresserait ainsi en 2025 de 23,5 milliards d'euros ; cette amélioration atteint

(1) Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

24,9 milliards d'euros en prenant en compte les mouvements règlementaires intervenus en gestion.

Le présent commentaire détaille les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget et de la trésorerie. L'analyse de ces données est présentée dans l'exposé général du présent rapport.

I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

En application de l'article 35 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances⁽¹⁾ (LOLF), les lois de finances rectificatives et de fin de gestion doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre vise à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini. Les dispositions de l'article d'équilibre sont ainsi indispensables pour que la première partie du projet de loi de finances puisse remplir son objet et elles en constituent sa raison d'être, comme l'indique la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁽²⁾.

Le **I** de l'article ajuste, par rapport à la loi de finances initiale, les prévisions de ressources pour 2025 – détaillées à l'état A annexé au projet de loi de finances de fin de gestion –, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2025.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980.

**Les chiffres clés de l'article d'équilibre
du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025**

Recettes totales nettes du budget général : 376,9 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 353,4 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 23,5 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 69,1 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général (y compris fonds de concours) : 440,7 milliards d'euros

Solde budgétaire : – 132,4 milliards d'euros

dont solde du budget général : – 126,8 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : – 5,5 milliards d'euros

Besoin de financement : 298,2 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 168 milliards d'euros

dont déficit à financer : 131 milliards d'euros

dont amortissement de la dette reprise à SNCF Réseau : 1,1 milliard d'euros

dont autres besoins de trésorerie : – 1,9 milliard d'euros

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, les montants totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des sous-totaux.

TABLEAU CONSOLIDÉ DES RESSOURCES ET DES CHARGES DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2025

(en millions d'euros)

Équilibre	LFI		PLFG		Total	
	Ressources	Charges	Ressources	Charges	Ressources	Charges
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	493 186	582 397	+ 653	- 7 364	493 839	575 033
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État</i>	143 577	143 577	- 3 111	- 3 111	140 466	140 466
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	349 609	438 820	+ 3 764	- 4 253	353 373	434 567
Recettes non fiscales	20 968	-	+ 2 514	-	23 482	
Recettes totales nettes / dépenses nettes	370 577	438 820	+ 6 278	- 4 253	376 855	434 567
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes</i>	68 330	-	+ 800	-	69 130	
Montants nets pour le budget général	302 247	438 820	+ 5 478	- 4 253	307 725	434 567
<i>Fonds de concours et crédits correspondants</i>	6 150	6 150	-	-	6 150	6 150
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	308 397	444 970	+ 5 478	- 4 253	313 875	440 717
Solde du budget général (i)	- 136 573		+ 9 731		- 126 842	
Contrôle et exploitation aériens	2 656	2 330	+ 99	- 14	2 755	2 316
Publications officielles et information administrative	181	149	-	- 1	181	148
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	2 837	2 479	+ 99	- 15	2 936	2 464
Solde des budgets annexes (ii)	+ 358		+ 115		473	
Comptes d'affectation spéciale	74 564	76 430	- 3 748	+ 40	70 816	76 470
Comptes de concours financiers	149 433	149 880	- 2 754	- 3 231	146 682	146 649
Comptes de commerce (solde)	-	564	-	+ 76	-	- 488
Comptes d'opérations monétaires (solde)	-	+ 96	-	-	-	+ 96
Solde des comptes spéciaux (iii)	- 2 781		- 3 234		- 6 016	
Solde général du budget de l'État (i+ii+iii)	- 138 996		+ 6 612		- 132 384	

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

II. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

- Le 5° de l'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

L'état A annexé au PLFG indique le montant de la révision des évaluations des recettes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.

En application du 4° du même article 34, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes. L'état A annexé au PLFG indique le montant de la révision de cette évaluation.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° du même article 34, que doivent également comporter les lois de finances rectificatives et les lois de finances de fin de gestion et qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1^{er} de la loi de finances pour 2025.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative ou une loi de finances de fin de gestion peut modifier en cours d'année les évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes. Ainsi, les projets de loi de finances de l'année suivante ou le plan budgétaire et structurel à moyen terme⁽¹⁾, s'ils présentent une nouvelle évaluation du solde public, ne modifient pas l'état du droit pour l'année.

- Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre que **les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 376,9 milliards d'euros** et seraient constituées de :

– **353,4 milliards d'euros de recettes fiscales nettes** (soit les recettes fiscales brutes de plus de 493,9 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État estimés à 140,5 milliards d'euros) ;

– **23,5 milliards d'euros de recettes non fiscales**.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 307,7 milliards d'euros après la déduction des prélèvements sur recettes, d'un

(1) *Le nouveau cadre de gouvernance économique européen, entré en vigueur le 30 avril 2024, prévoit que chaque État membre présente, au travers d'un plan budgétaire et structurel national de moyen terme (PSMT), une trajectoire pluriannuelle de dépenses primaires nettes. Après avis de la Commission européenne et sous réserve de l'accord du Conseil, cette trajectoire pluriannuelle de dépenses est la référence contraignante à respecter.*

montant global de 69,1 milliards d'euros, dont 46,2 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et 23 milliards d'euros pour l'Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours, d'un montant de 6,2 milliards d'euros, le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 313,9 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2025

(en millions d'euros)

Agrégat	Montant
Recettes fiscales brutes	493 839
À déduire : remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	- 140 466
Recettes fiscales nettes	353 373
Recettes non fiscales	23 482
À déduire : prélèvements sur recettes	- 69 130
Fonds de concours	6 150
Total pour le budget général, y compris fonds de concours	313 875

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

A. LES RECETTES FISCALES

En 2025, les **recettes fiscales nettes** des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État **s'établiraient à 353,4 milliards d'euros, en hausse de 3,8 milliards d'euros** par rapport aux estimations de la loi de finances initiale.

LES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2025

(en milliards d'euros)

Recettes nettes du budget général de l'État	Évaluation initiale	Révision	Total
Impôt sur le revenu (IR)	94,5	+ 0,4	94,9
Impôt sur les sociétés (IS)	53,0	+ 5,2	58,2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques nette	16,5	+ 0,1	16,5
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	101,4	- 5,0	96,5
Contribution différentielle applicable à certains contribuables titulaires de très hauts revenus	1,9	- 0,5	1,4
Contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises	7,8	+ 0,2	8,0
Impôt sur la fortune immobilière	2,6	+ 0,4	3,0
Autres recettes fiscales nettes	71,8	+ 3,0	74,8
Recettes fiscales nettes*	349,6	+ 3,8	353,4

* : Recettes fiscales brutes minorées des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, les sommes totales peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

B. LES RECETTES NON FISCALES

D'un montant de **23,5 milliards d'euros**, les recettes non fiscales seraient supérieures de **2,5 milliards d'euros** à la prévision de la loi de finances initiale.

Pour l'essentiel, c'est le produit des amendes (notamment celles prononcées par l'Autorité de la concurrence et par les autres autorités administratives indépendantes), sanctions, pénalités et frais de poursuite qui augmenteraient ces recettes non fiscales à hauteur de 1,8 milliard d'euros.

III. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

La soustraction du montant des charges de l'évaluation des recettes permet de calculer le solde de l'État.

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la loi de finances de fin de gestion fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux. Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budget annexe) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 5, 6 et 7 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Le tableau d'équilibre général de l'article 4 ajuste le plafond des charges du budget général et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont ainsi plafonnées à 434,6 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 575 milliards d'euros de dépenses brutes sans déduction des 140,5 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État). Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 451,4 milliards d'euros pour 2025.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2025

		(en milliards d'euros)
	Agrégat	Montant
Dépenses brutes		575,0
À déduire : remboursements et dégrèvements d'impôts d'État		140,5
Fonds de concours		6,2
Total pour le budget général, y compris fonds de concours		440,7

Source : commission des finances, d'après l'article 4 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

B. DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU DÉFICIT À FINANCER

Le solde de – 139 milliards d'euros figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2025 s'améliore à hauteur de 6,6 milliards d'euros, ainsi que l'indique le tableau du I de l'article 4 du projet de loi de finances de fin de gestion, ce qui se traduit par un déficit budgétaire révisé de 132,4 milliards d'euros.

Il ressort toutefois de l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie présentée qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier que le déficit à financer s'élèverait à 131 milliards d'euros, « *compte tenu des mouvements réglementaires intervenus en gestion, dont notamment les annulations résultant du décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits* »⁽¹⁾.

IV. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative ou une loi de finances de fin de gestion peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du II de l'article 4 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2025, estimé à 298,2 milliards d'euros contre 303,5 milliards d'euros aux termes de l'article d'équilibre de la loi de finances initiale, soit une diminution de 5,3 millions d'euros, se décompose en :

– 168 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette à moyen et long termes, soit 0,2 milliard d'euros de moins que prévu par la loi de finances initiale, en raison d'une charge pour indexation des titres arrivés à échéance moins importante que prévu en raison du reflux de l'inflation⁽²⁾, auxquels s'ajoute 1,1 milliard d'euros pour l'amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau, ce montant restant inchangé par rapport à la loi de finances initiale ;

– 131 milliards d'euros au titre du déficit à financer, montant en baisse de 8 milliards d'euros par rapport à la LFI ;

(1) Le passage du déficit budgétaire au déficit à financer est analysé supra dans l'exposé général du présent rapport.

(2) Le supplément d'indexation payé lors du remboursement de l'obligation assimilable du Trésor indexée sur l'indice des prix à la consommation (OATi) le 1^{er} mars 2025 fut de 1,9 milliard d'euros, contre 2,1 milliards d'euros initialement prévus. L'amortissement de dette en valeur nominale ne change pas par rapport à la LFI.

– un montant de – 1,9 milliard d'euros au titre d'autres besoins de trésorerie, contre – 4,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2025, soit une hausse de 2,9 milliards d'euros⁽¹⁾.

Les émissions de dette à moyen et long termes pour l'ensemble de l'année 2025 sont maintenues à 300 milliards d'euros.

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2025

<i>(en milliards d'euros)</i>							
Besoin de financement	LFI	PLFG	Écart	Ressources de financement			
Amortissement de la dette	168,2	168	- 0,2	Émissions de dette	300,0	300	–
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	1,1	1,1	–	Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au déendettement	0,0	0,0	–
Amortissement des autres dettes reprises	0	0	–	Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0,5	5,8	+ 5,3
Déficit à financer	139	131	- 8	Variation des dépôts des correspondants	0,0	0,0	–
Autres besoins de trésorerie	- 4,8	- 1,9	+ 2,9	Variation de la disponibilité du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0,0	2,4	+ 2,4
Total	303,5	298,2	- 5,3	Autres ressources de trésorerie	3,0	- 10	- 13
				Total	303,5	298,2	- 5,3

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

(1) La hausse du besoin de financement au titre des autres besoins de trésorerie s'explique par deux facteurs. D'une part, la baisse de l'inflation plus rapide qu'attendu a diminué la provision pour charge d'indexation. Il convient de rappeler que cette provision est une dépense budgétaire sans impact en trésorerie : elle est annulée dans le tableau de financement de l'État dans la ligne ; si la baisse de cette provision a un impact sur cette ligne, elle est neutre au global sur le financement car le déficit budgétaire s'en trouve réduit.

D'autre part, les comptes relatifs aux programmes d'investissement d'avenir déposés au Trésor ont connu des décaissements plus rapides qu'attendu.

La baisse du besoin de financement entre la loi de finances initiale et le projet de loi de finances de fin de gestion (– 5,3 milliards d'euros), s'accompagne d'une révision à la baisse de 13 milliards d'euros des autres ressources de trésorerie en raison de décotes nettes des primes à l'émission supérieures à la prévision initiale, et d'un recours accru à l'endettement de court terme (+ 5,3 milliards d'euros)⁽¹⁾.

Il est précisé, au **2°** du **II** de l'article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État reste inchangé par rapport à la loi de finances initiale (133,9 milliards d'euros).

*

* * *

(1) *La variation de l'encours de titres d'État à court terme (BTF) et la variation de la disponibilité du Trésor à la Banque de France représentent les deux ressources de financement pilotables pour s'adapter aux événements imprévus de l'exécution. En 2025, ces deux ressources ont été mobilisées notamment pour compenser les décotes à l'émission nettes de primes (13,1 milliard d'euros), malgré des besoins de financement proches de la LFI.*

Si les primes et décotes constituent un mécanisme de marché non pilotable qui permet d'assurer la liquidité des titres (et donc de réduire le coût pour le contribuable), leurs effets sont neutres sur le financement, les décotes se traduisant les années suivantes par des flux d'intérêt inférieurs (et les primes par un flux supérieur) aux taux d'intérêt de marché au moment de l'émission. Tous les pays de l'Union européenne sont confrontés au même phénomène ; à titre d'exemple, l'Allemagne a connu des décotes d'un montant de 11,1 milliards d'euros en 2024.

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2025 – CRÉDITS DES MISSIONS

I – Autorisation des crédits des missions

Article 5 et état B **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**

L’article 5 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 prévoit, en ce qui concerne les **crédits du budget général de l’État** inscrits à l’état B, d’annuler 10,4 milliards d’euros en crédits de paiement et d’ouvrir 3 milliards d’euros supplémentaires. Le total des ouvertures et des annulations proposées s’élève en conséquence à **– 7,4 milliards d’euros**.

Les **principales annulations de crédits** portent sur des crédits qui échappent largement à la main du législateur financier et qui ne participent pas du financement budgétaire des services publics. Cela concerne la mission *Remboursements et dégrèvements* (– 3,2 milliards d’euros) et la charge de la dette de l’État (– 2,9 milliards d’euros). En outre, **toutes les missions du budget général**, à l’exception des missions *Pouvoirs publics* et *Crédits non répartis, font l’objet d’annulations*. Celles-ci portent majoritairement sur des crédits mis en réserve, même si un certain nombre de programmes bénéficient de dégels de crédits visant à financer des besoins en gestion.

Par ailleurs, près de la moitié des missions du budget général bénéficieraient aussi d’**ouvertures de crédits supplémentaires**, et sept d’entre elles verraient leurs crédits disponibles augmenter, notamment pour financer des engagements contractuels de l’État dans le secteur de l’énergie, des prestations sociales versées par l’État, des dépenses imprévues au profit des collectivités d’outre-mer ainsi que des moyens complémentaires dans le domaine de la défense.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté l’article 5 récapitulatif de l’état B modifié par trois amendements relatifs aux missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, *Outre-mer* ainsi que *Recherche et enseignement supérieur*. Elle a ensuite rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'entrée en gestion 2025 a été marquée par la mise en œuvre des services votés, du 1^{er} janvier au 13 février 2025. Cette période semble n'avoir eu qu'un effet limité sur l'exécution globale des crédits, l'adoption rapide de la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 ⁽¹⁾ ayant semble-t-il permis, malgré un démarrage plus tardif de l'exercice budgétaire, un lissage des dépenses sur l'ensemble de l'année. Des mesures de régulation budgétaire, annoncées très tôt dans l'année, ont également aidé à limiter la progression des dépenses.

A. LA LOI DE FINANCES POUR 2025

Les prévisions de finances publiques associées à la loi de finances initiale prévoyaient une évolution des dépenses en volume de + 0,6 % pour les administrations publiques centrales (l'État et ses opérateurs), de + 1,2 % pour les administrations publiques locales et de + 1,6 % pour les administrations de sécurité sociale.

Le montant prévisionnel des **dépenses brutes du budget général de l'État** s'élevait à **582,4 milliards d'euros** en **crédits de paiement**, un niveau quasi équivalent à celui de la loi de finances pour 2024 ⁽²⁾ (+ 0,4 milliard d'euros).

Les dépenses brutes incluent l'ensemble des crédits inscrits à l'état B annexé à la loi de finances, y compris ceux de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Les crédits de cette mission visent à prendre en charge les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des recettes fiscales ou renonce à recouvrer certaines créances sur les redevables ⁽³⁾ qui, bien qu'elles prennent la forme de crédits budgétaires, ont par nature trait aux recettes fiscales.

Le montant des **dépenses nettes** des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ⁽⁴⁾ prévu dans la loi de finances s'élevait à 438,8 milliards d'euros, en diminution de 7,4 milliards d'euros par rapport à 2024.

Tandis que le budget des armées (+ 3,3 milliards d'euros hors contributions aux pensions de retraite), de la justice ou encore du ministère de l'intérieur étaient en hausse, les dépenses exceptionnelles issues de la période du « quoi qu'il en coûte » continuaient de s'éteindre (- 3,2 milliards d'euros), tandis que des efforts de maîtrise des dépenses étaient prévus notamment sur les missions *Économie* (- 1,4 milliard d'euros), *Aide publique au développement* (- 1,6 milliard d'euros), *Travail et emploi*

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Sont notamment concernés les remboursements et dégrèvements d'impôt, les restitutions de crédit d'impôt, les compensations prévues par des conventions internationales, les remises gracieuses, les annulations d'impôt, les abandonnements de créances ou les remises de débets, conformément aux dispositions légales et réglementaires.

(4) Depuis 2021, en application du dernier alinéa de l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) sont comptabilisés comme des dépenses et ne sont plus retranchés des dépenses nettes.

(baisse des aides à l'apprentissage) ou encore *Écologie* (révision des modalités de soutien à l'acquisition de véhicules propres) ainsi que sur certains opérateurs.

B. LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Outre la réserve de précaution initiale, des mesures de régulation budgétaire ont aussi été mises en œuvre en cours de gestion.

1. La réserve de précaution initiale

Prévue au 4° bis de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances⁽¹⁾, la **réserve de précaution** consiste à rendre indisponible pour le responsable de programme budgétaire, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts par la loi de finances⁽²⁾. Elle fait partie des mesures à la disposition du Gouvernement pour assurer, au cours de l'exécution, le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement. Elle constitue notamment une enveloppe de crédits plus facilement mobilisables pour faire face aux aléas survenant en cours de gestion.

En 2025, le **taux global** de mise en réserve s'est élevé, comme l'année précédente, à **4 % sur les crédits hors masse salariale**, à l'exception de six programmes dont les dépenses sont particulièrement contraintes⁽³⁾, et à **0,5 % sur les crédits de masse salariale** (titre 2 au sens de la nomenclature des dépenses par nature). Des exceptions ont toutefois été apportées à ces principes généraux. Ainsi, certains programmes, en raison de leur nature, sont exonérés de mise en réserve⁽⁴⁾.

Le montant de mise en réserve sur les subventions pour charges de service public des **opérateurs** a été calculé de façon à ce que la part correspondant à la masse salariale soit soumise à taux égal à celui des crédits de masse salariale de l'État, tandis que le reste de la dotation destiné à couvrir des dépenses autres que de personnel a été soumis à un taux de 5,5 %.

Au total, le niveau de mise en réserve initiale a atteint **7,9 milliards d'euros** en crédits de paiement sur les crédits hors titre 2, soit un taux effectif de 1,9 % des

(1) *Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dans sa version résultant de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.*

(2) On parle également de « gels » de crédits, voire de « surgels » lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion après la mise en réserve initiale.

(3) Il s'agit du programme 109 Aide à l'accès au logement de la mission Cohésion des territoires, du programme 157 Handicap et dépendance et du programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ainsi que des trois programmes de la mission Régimes sociaux et de retraite. L'absence de mise en réserve sur ces programmes conduit à un relèvement du taux de mise en réserve sur d'autres programmes hors masse salariale, afin de garantir un niveau global de réserve à 4 %.

(4) Sont concernés par cette seconde exception les programmes portant des crédits finançant la charge de la dette, ceux dotés de crédits évaluatifs et les programmes des missions Crédits non répartis et Pouvoirs publics.

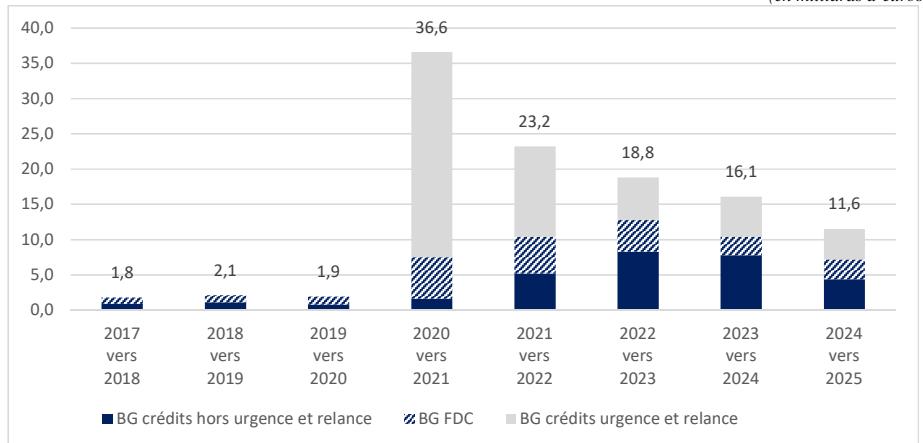
crédits ouverts dans la loi de finances, et de 784,6 millions d'euros sur les crédits de titre 2, soit un taux effectif de 0,5 % des crédits initiaux.

2. Les reports de crédits

En plus des crédits ouverts par la loi de finances pour 2025, le budget général de l'État a également bénéficié de **reports de crédits non consommés en 2024**, à hauteur de **+ 11,6 milliards d'euros**, dont 8,8 milliards d'euros de reports de crédits budgétaires et 2,8 milliards d'euros de reports issus de fonds de concours.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS POUR LE BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024.

Si les crédits additionnels ainsi ouverts sont nettement inférieurs à ceux des années précédentes (+ 16,1 milliards d'euros en 2024), ils n'en demeurent pas moins **largement supérieurs au niveau des reports qui prévalaient avant la crise du covid** (environ 2 milliards d'euros par an).

Les reports de crédits de 2024 sur 2025 représentaient par ailleurs un abondement supplémentaire à hauteur de **2,6 % des dépenses nettes** prévues dans la loi de finances initiale. Ils étaient donc **supérieurs au niveau de la mise en réserve de début d'année**.

3. En cours de gestion, des mesures de régulation budgétaire précoces

Compte tenu de la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut de + 0,9 % dans la loi de finances initiale à + 0,7 % dans la prévision révisée d'avril 2025, et à la suite des alertes lancées par le comité d'alerte des finances publiques créé en mars 2025, **des mesures de régulation budgétaire ont été décidées très tôt dans l'année**.

Dès le mois d'**avril**, **2,7 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit 0,6 % des dépenses nettes, ont été **annulés** par un décret du 25 avril 2025⁽¹⁾. En parallèle, environ autant de crédits ont été **mis en réserve** en plus de la réserve de précaution initiale. Ces mesures consistaient en un rabot général sur l'ensemble des missions et budgets annexes ainsi que sur certains comptes de concours financiers.

Afin de renforcer les marges de manœuvre en fin d'année, **un second surgel transversal** a été décidé en septembre, à hauteur de 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, **portant ainsi la réserve de précaution à 10,2 milliards d'euros**.

II. LE DROIT PROPOSÉ

L'article 5 du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025 prévoit, en ce qui concerne les crédits du budget général de l'État inscrits à l'état B, d'annuler 10,4 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un montant équivalent à la réserve de précaution, et d'ouvrir 3 milliards d'euros supplémentaires. Le **total des ouvertures et des annulations** proposées s'élève à **- 7,4 milliards d'euros**.

(1) Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

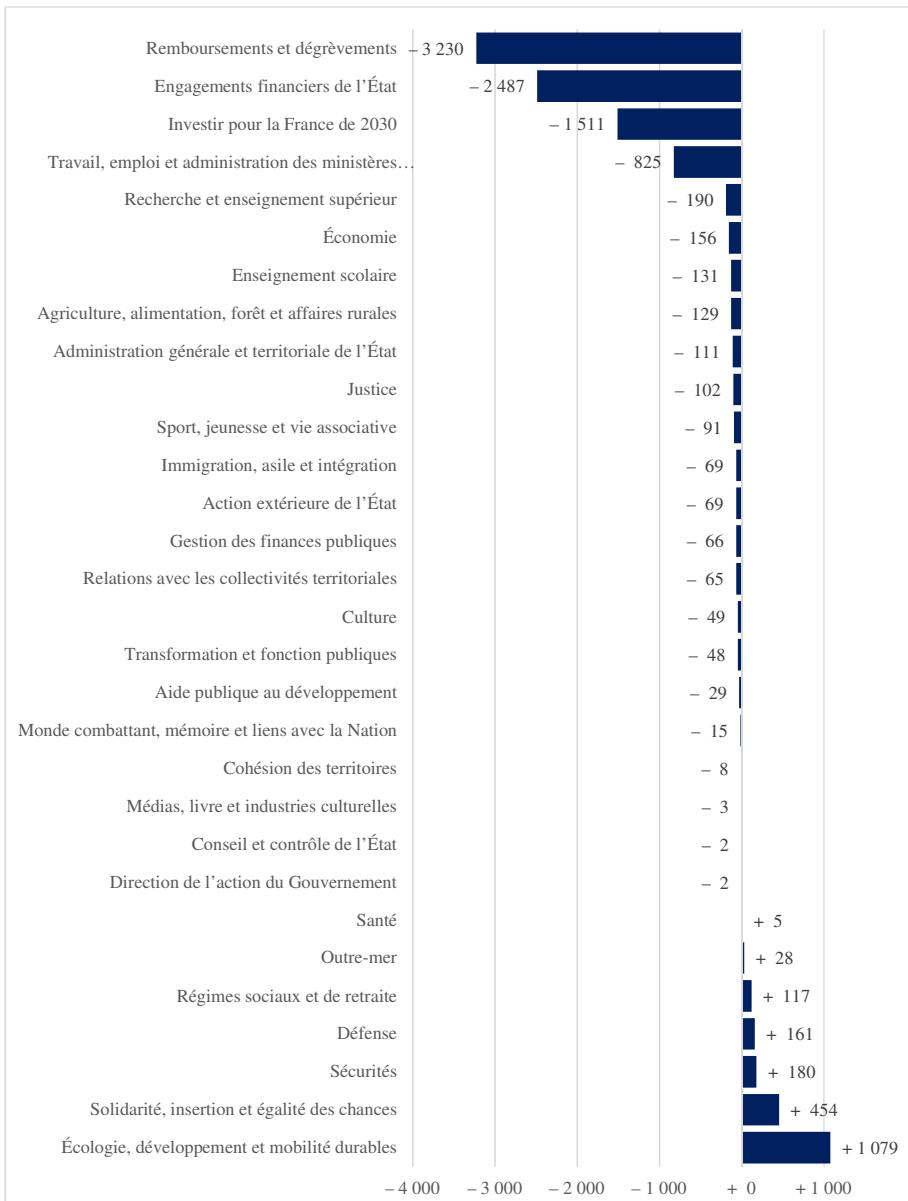
ÉVOLUTION DES DÉPENSES BRUTES DE L'ÉTAT, Y COMPRIS CAS PENSIONS

Missions du budget général	LFI 2025 (en M€)	PLFG 2025 (en M€)	Écart (en M€)	
	(en M€)	(en %)		
Action extérieure de l'État	3 457	3 388	– 69	– 2,0 %
Administration générale et territoriale de l'État	4 948	4 837	– 111	– 2,2 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4 216	4 087	– 129	– 3,0 %
Aide publique au développement	4 373	4 343	– 29	– 0,7 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 854	1 839	– 15	– 0,8 %
Cohésion des territoires	23 122	23 114	– 8	– 0,0 %
Conseil et contrôle de l'État	892	890	– 2	– 0,3 %
Crédits non répartis	225	225	+ 0	+ 0,0 %
Culture	3 918	3 869	– 49	– 1,2 %
Défense	59 946	60 107	+ 161	+ 0,3 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 026	1 024	– 2	– 0,2 %
Écologie, développement et mobilité durables	21 704	22 783	+ 1 079	+ 5,0 %
Économie	3 729	3 573	– 156	– 4,2 %
Engagements financiers de l'État	56 169	53 682	– 2 487	– 4,4 %
Enseignement scolaire	88 642	88 511	– 131	– 0,1 %
Gestion des finances publiques	10 859	10 793	– 66	– 0,6 %
Immigration, asile et intégration	2 081	2 012	– 69	– 3,3 %
Investir pour la France de 2030	5 265	3 755	– 1 511	– 28,7 %
Justice	12 683	12 581	– 102	– 0,8 %
Médias, livre et industries culturelles	720	717	– 3	– 0,4 %
Outre-mer	2 980	3 008	+ 28	+ 0,9 %
Pouvoirs publics	1 138	1 138	+ 0	+ 0,0 %
Recherche et enseignement supérieur	30 909	30 719	– 190	– 0,6 %
Régimes sociaux et de retraite	5 992	6 109	+ 117	+ 2,0 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 963	3 897	– 65	– 1,6 %
Remboursements et dégrèvements	148 306	145 076	– 3 230	– 2,2 %
Santé	1 482	1 487	+ 5	+ 0,3 %
Sécurité	25 258	25 438	+ 180	+ 0,7 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	30 309	30 763	+ 454	+ 1,5 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 499	1 407	– 91	– 6,1 %
Transformation et fonction publiques	722	674	– 48	– 6,6 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	20 010	19 185	– 825	– 4,1 %
Total	582 397	575 033	– 7 364	– 1,3 %
Total net des remboursements et dégrèvements	438 820	434 567	– 4 253	– 1,0 %

Note : Le périmètre retenu est celui des crédits de paiement, hors fonds de concours et attributions de produit.

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

RÉPARTITION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NETS PROPOSÉS DANS LE PLFG



Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Les **principales annulations de crédits** portent sur des crédits qui ne sont pas inclus dans le périmètre des dépenses pilotables de l'État (*voir l'exposé général du présent rapport*) et qui ne participent pas du financement budgétaire des services publics. Cela concerne :

– la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui, bien qu'elle prenne la forme de crédits budgétaires, a par nature trait aux recettes fiscales. Sur la base de la dernière prévision des recettes fiscales, il est proposé d'y annuler pour **3,2 milliards d'euros** de crédits (tandis que la loi de finances de fin de gestion pour 2024⁽¹⁾ avait ouvert 7,7 milliards d'euros supplémentaires, du fait d'une évolution moins favorable des recettes fiscales) ;

– sur la mission *Engagements financiers de l'État, la charge de la dette de l'État*, qui s'élèverait à 52,0 milliards d'euros, contre 54,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale (LFI)⁽²⁾, en raison de taux d'intérêt moins élevés qu'attendu, d'où une annulation de **2,9 milliards d'euros**.

Outre ces cas spécifiques, **toutes les missions du budget général**, à l'exception des missions *Pouvoirs publics* et *Crédits non répartis*, **font l'objet d'annulations de crédits**. Les annulations prévues portent majoritairement sur des crédits mis en réserve, même si un certain nombre de programmes bénéficient de dégels de crédits visant à financer des besoins en gestion.

Par ailleurs, **près de la moitié des missions du budget général** bénéficiaient aussi d'**ouvertures de crédits supplémentaires**, et **sept d'entre elles** verraient leurs crédits disponibles augmenter, notamment pour financer des engagements contractuels de l'État dans le secteur de l'énergie, des prestations sociales versées par l'État, des dépenses imprévues au profit des collectivités d'outre-mer ainsi que des moyens complémentaires dans le domaine de la défense.

A. LES MISSIONS QUI VERRAIENT LEURS CRÉDITS AUGMENTER

Sept missions budgétaires, sur un total de trente-deux⁽³⁾, verraient leurs crédits disponibles augmenter du fait des ouvertures prévues dans le PLFG.

Sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, **1,1 milliard d'euros** supplémentaires sont ouverts en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), sur le programme 345 *Service public de l'énergie*, en raison d'une **augmentation des charges du service public de l'énergie** que l'État est tenu, dans le cadre des mécanismes de soutien à la production d'énergies renouvelables, de compenser aux fournisseurs.

(1) Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

(2) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) Les missions Audiovisuel public et Plan de relance, figurant dans la maquette de la loi de finances pour 2025 mais ne comportant aucun crédit, du fait de leur mise en extinction, ne sont pas prises en compte dans ce décompte.

S’agissant des **prestations sociales financées par l’État**, des ouvertures de crédits sont prévues sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à hauteur de 454 millions d’euros : **334 millions d’euros en CP pour la prime d’activité**, sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, et **121 millions d’euros pour l’allocation aux adultes handicapés**, sur le programme 157 *Handicap et dépendance*.

Pour les dépenses dans le **secteur de la défense**, des ouvertures de crédits sont prévues à hauteur de 349 millions d’euros en CP, dont 209 millions d’euros de dépenses de personnel (titre 2) pour financer les surcoûts opérationnels intervenus en 2025. Il convient d’y ajouter une ouverture de 60 millions d’euros pour la recherche duale, sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Les difficultés rencontrées par certaines collectivités d'**outre-mer** (crise en Nouvelle-Calédonie, cyclone Garance à La Réunion, cyclone Chido à Mayotte) donnent lieu à l’ouverture de crédits supplémentaires : 45 millions d’euros en CP sur la mission *Outre-mer* ainsi qu’une part importante des 189 millions d’euros en CP ouverts sur la mission *Sécurités* au titre des missions menées dans l’année.

Les contributions d’équilibre versées par l’État aux **régimes spéciaux de retraite** de la SNCF, de la RATP, des marins et des mines sont réévaluées à hauteur de 117 millions d’euros, soit 2 % des crédits initiaux, ouverts sur les trois programmes de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, du fait d’une actualisation des prévisions de recettes et de dépenses de ces régimes.

1. La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 1,1 milliard d’euros en CP)

Sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, le PLFG prévoit des ouvertures nettes des annulations à hauteur de 991,4 millions d’euros en AE et de 1 078,8 millions d’euros en CP.

- Le programme 345 *Service public de l’énergie* bénéficierait d’ouvertures à hauteur de 1 125 millions d’euros en AE et de 1 144 millions d’euros en CP, dépassant très largement le volume des crédits mis en réserve en début de gestion (490,3 millions d’euros en AE et 471,4 millions d’euros en CP).

Ces ouvertures sont la conséquence de la **révision à la hausse des charges du service public de l’énergie** (CSPE), dans la délibération rendue par la Commission de régulation de l’énergie (CRE) le 10 juillet 2025⁽¹⁾. Le coût des missions de service public imposées aux fournisseurs d’énergie est ainsi passé de 8,9 milliards d’euros dans l’évaluation de juillet 2024, qui déterminait les ouvertures de crédits de la LFI pour 2025, à 10,9 milliards d’euros au terme de la réévaluation,

(1) Commission de régulation de l’énergie, délibération n° 2025-180 du 10 juillet 2025 relative à l’évaluation des charges de service public de l’énergie à compenser en 2026 et à la réévaluation des charges de service public de l’énergie à compenser en 2025.

du fait d'une baisse des prix de marché de l'électricité plus importante que la trajectoire anticipée initialement.

Les ouvertures demandées en fin de gestion visent notamment à réduire le montant des charges reportées de 2025 à janvier 2026, actuellement estimé à 2 281 millions d'euros en l'absence de dégel de la réserve de précaution en fin d'année ; si la réserve était finalement dégivrée, ce montant serait réduit à 1 810 millions d'euros.

Les charges du service public de l'énergie (CSPE)

L'État s'engage par des **contrats de long terme** qui peuvent aller **jusqu'à 15 ou 20 ans**.

Pour ce qui est du soutien aux énergies renouvelables en métropole, **l'État compense aux fournisseurs (EDF Obligations d'achat et les entreprises locales de distribution)** les coûts qu'ils engagent pour soutenir les énergies renouvelables *via* soit des contrats d'obligation d'achat qui assurent aux producteurs un tarif d'achat garanti soit des contrats de complément de rémunération qui octroient aux producteurs, lorsqu'ils vendent leur électricité sur le marché, une prime compensant l'écart avec un tarif de référence.

En conséquence, **toute diminution des prix de l'électricité peut entraîner une hausse des contributions versées par l'État**, correspondant à la différence entre le coût d'achat effectif et le coût qu'aurait évité le fournisseur s'il n'avait pas acheté l'électricité produite par les installations soutenues.

Le coût des charges de service public que l'État a l'obligation de compenser est fixé par des délibérations annuelles de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). En 2025, la délibération de la CRE du 10 juillet a ainsi revu les CSPE de 8,9 à 10,9 milliards d'euros, du fait d'une baisse des prix de marché de l'électricité plus importante que la trajectoire anticipée initialement. Cette hausse des charges de 2,1 milliards d'euros repose sur une augmentation de 1,9 milliard d'euros pour les énergies renouvelables de production d'électricité et de 0,2 milliard d'euros pour la cogénération au gaz naturel.

Selon le dernier rapport du Comité de gestion des charges de service public de l'électricité, **le coût des engagements pris par l'État depuis le début des années 2000 jusqu'à la fin de 2024**⁽¹⁾ en matière de soutien aux énergies renouvelables et au gaz naturel en métropole est estimé, selon les scénarios de prix, **entre 113 et 167 milliards d'euros**. Parmi eux, 53 milliards d'euros ont déjà payés et **entre 60 et 114 milliards d'euros restent à payer**. Les paiements doivent s'étaler **jusqu'en 2051**, bien que marginalement après 2 044.

Sur ces montants, l'essentiel concerne le soutien aux filières électriques (installations de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable et installations de cogénération au gaz naturel), qui génèrent environ 89 % du coût total des engagements. Les filières représentant le poids financier le plus important sont le photovoltaïque pré-moratoire⁽²⁾, l'éolien terrestre, l'éolien en mer et le photovoltaïque post-moratoire. Le soutien à la filière biométhane injecté représente quelque 10 % du coût total des engagements.

Les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables **existent dans la plupart des autres pays européens**. Le régime français, issu de la loi du 17 août 2015⁽³⁾, résulte des nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État. La réforme du marché européen de l'électricité de juin 2024 va dans le sens retenu par la France, avec un soutien qui doit prendre la forme de primes variables symétriques selon le niveau des prix de marché.

En **Allemagne**, le soutien aux énergies renouvelables passe désormais par le budget fédéral, pour un ordre de grandeur équivalent à celui de la France (environ 10 milliards d'euros au titre des compléments de rémunération). Toutefois, en l'absence de mix avec l'énergie nucléaire, la hausse du potentiel de production d'énergies renouvelables va pousser à une augmentation beaucoup plus forte qu'en France du coût de ce soutien (jusqu'à 20 milliards d'euros à la fin de la décennie).

En **Espagne** et en **Italie** le parc d'énergies renouvelables est moins développé en volume installé, et les financements reposent moins sur le budget de l'État que sur des répercussions sur les factures des consommateurs.

Les crédits relatifs aux CSPE résultent d'engagements juridiques de l'État. Ils ne sont pas pilotables et ne peuvent être remis en cause sans s'exposer à des contestations sur le fondement de l'exécution des engagements contractuels.

• S'agissant des **autres programmes de la mission liés à l'énergie**, le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* serait affecté par une annulation de 20 millions d'euros en CP, soit moins de 10 % des CP mis en réserve au cours de l'année 2025. Toutefois, il convient de souligner que le décret d'annulation du 25 avril 2025 avait procédé à l'annulation de l'intégralité de la réserve de précaution du programme s'agissant des AE et de la moitié s'agissant des CP. L'annulation demandée en fin de gestion ne concerne donc que la moitié des CP restant gelés.

En outre, le **programme 235 Sûreté nucléaire et radioprotection** serait affecté par une annulation de 1,2 million d'euros en AE, soit un montant légèrement supérieur aux crédits mis en réserve (1,1 million d'euros). Cette annulation est liée à diverses sous-exécutions sur les activités de communication et de gestion des systèmes d'information, résultant notamment du retard d'engagement de certains projets dans la période des services votés, et elle tient compte du niveau de crédits disponibles et prévisionnels intégrant les recettes attendues.

• Le **programme 203 Infrastructures et services de transports** subirait une annulation de 42,6 millions d'euros en AE et de 8,8 millions d'euros en CP, en raison du **décalage de la signature d'un contrat de matériel roulant pour les trains de nuit** ainsi que, pour ce qui concerne les seuls CP, à de **moindres dépenses des fonctions support** et à une **sous-consommation sur les infrastructures aéroportuaires**.

Si le décalage du contrat de matériel roulant dont la signature était prévue peut sembler cohérent avec la précision de la documentation budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2025 selon laquelle « *les besoins en autorisations d'engagement relatifs à ces contrats seront réexaminés en 2025 en fonction des résultats d'appels d'offres* »⁽⁴⁾, le montant interroge alors que les AE supplémentaires sur la sous-action 44-06 *Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire* atteignaient 476 millions d'euros dans la LFI.

• Le **programme 113 Paysages, eau et biodiversité** connaîtrait des annulations de crédits devenus sans objet correspondant à 0,5 million d'euros (en AE comme en CP). Cela concerne notamment des dépenses de communication, du fait du moratoire décidé par le Premier ministre, officialisé par une circulaire du 4 octobre 2025.

(1) Ces chiffres n'incluent donc pas les engagements supplémentaires qui auraient été pris par l'État en 2025.

(2) Contrats de soutien conclus avant le moratoire de 2010 sur ces installations.

(3) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(4) Projet annuel de performance du programme 2023 Infrastructures et services de transports de la mission Ecologie, développement et mobilité durables annexé au projet de loi de finances pour 2025, page 73.

S'agissant du **programme 159 Expertise, information géographique et météorologie**, les 0,08 million d'euros annulés (en AE comme en CP) correspondent à un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement du Commissariat général au développement durable.

Le programme **181 Prévention des risques et le programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'environnement, du développement et de la mobilité durables** connaîtraient des annulations nettes représentant 62,4 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP pour le premier et 26,9 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP pour le second. Ces crédits portent sur des crédits mis en réserve ainsi que sur des projets reportés, notamment immobiliers.

Enfin, le **programme 380 Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires**, doté de 1,15 milliard d'euros en AE et de 1,12 milliard d'euros en CP dans la LFI pour 2025, ne connaîtrait aucune ouverture ni annulation.

2. La mission **Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 454 millions d'euros en CP)**

Pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, sont prévues des ouvertures nettes des annulations de crédits à hauteur de 447,5 millions d'euros en AE et 454,2 millions d'euros en CP, soit une hausse de 1,5 % des CP par rapport à leur niveau initial.

• Le programme **304 Inclusion sociale et protection des personnes** bénéficierait d'une ouverture de crédits de 327 millions d'euros en AE et de **334 millions d'euros en CP**, visant à **financer des besoins au titre du versement de la prime d'activité**. Cet abondement s'explique notamment par le décalage de l'entrée en vigueur d'une mesure d'économie prévue par la LFI pour 2025, compte tenu de l'adoption tardive de cette dernière. Tandis que la budgétisation initiale avait été réalisée sur la base d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, la mesure n'est entrée en application qu'à partir du 1^{er} avril, générant ainsi des surcoûts sur les trois premiers mois de l'année.

• Le programme **157 Handicap et dépendance** verrait ses dotations augmenter de 121,5 millions d'euros en AE et 121,4 millions d'euros en CP, destinées essentiellement à **financer l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, et notamment la **hausse plus forte qu'envisagée du nombre de ses bénéficiaires**.

• Le programme **137 Égalité entre les femmes et les hommes** verrait des annulations de 1,1 million d'euros en AE et CP. Celles-ci portent intégralement sur la **réserve de précaution** (9,5 millions d'euros) de ce programme. Le solde restant (soit 8,4 millions d'euros) a vocation à être dégelé afin de couvrir principalement une insuffisance de crédits sur **l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales** (pour un besoin de 7,8 millions d'euros) et, dans une moindre

mesure, sur l'**aide financière à l'insertion sociale** (pour un besoin de 0,7 million d'euros).

Un meilleur ciblage de la prime d'activité en 2025 et 2026

En 2025, la prime d'activité a fait l'objet de deux mesures d'économie importantes :

- au 1^{er} mars 2025, la généralisation de la première étape de la « solidarité à la source », qui permet de rendre le calcul du droit à la prime d'activité plus fiable et de faire diminuer les versements indus, occasionnant une économie estimée à 767 millions d'euros en 2025 et 635 millions d'euros en 2026 ;
- au 1^{er} avril 2025, une baisse de la « pente » de la prime d'activité – avec un passage de 61 % à 59,85 % des revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime –, qui, en réduisant l'intéressement à l'activité de la prestation, généreraient 662 millions d'euros d'économies en 2025 et 850 millions d'euros en 2026 et 2027.

En 2026, l'article 79 du projet de loi de finances modifie les conditions d'éligibilité à la prime d'activité pour mettre fin à la prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) comme un revenu professionnel, et donc à l'abattement dont cette allocation bénéficiait. Cette disposition ne se justifie plus, dans la mesure où elle conduit à ce que certains bénéficiaires de la prime d'activité et de l'AAH voient leurs revenus stagner voire diminuer en cas d'augmentation de leur quotité de travail. En outre, les règles relatives à la prime d'activité vis-à-vis de l'AAH seraient ainsi réalignées sur celles des autres prestations sociales. La mesure permettrait d'économiser 95 millions d'euros en 2026 et 130 millions d'euros en année pleine.

Par ailleurs, il serait procédé à un recentrage de la prime d'activité sur les travailleurs les plus modestes, contribuant à la ramener les crédits afférents à 9,3 milliards d'euros en 2026 (– 10 %).

3. La mission Sécurités (+ 180 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Sécurités*, des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 76,6 millions d'euros en AE et de 180,3 millions d'euros en CP, essentiellement pour tenir compte des impasses budgétaires occasionnées par la crise sécuritaire en **Nouvelle-Calédonie** (184,3 millions d'euros), les événements climatiques à **Mayotte** (195,1 millions d'euros) et une forte activité de lutte contre les incendies (42 millions d'euros).

• Le **programme 176 Police nationale** bénéficierait d'un abondement de 39,6 millions d'euros en AE et de 13,8 millions d'euros en CP, exclusivement hors titre 2, pour :

– prendre en compte l'activité constatée en **Nouvelle-Calédonie** afin d'y maintenir le dispositif de sécurisation ;

– contribuer à la remise à niveau du **parc automobile**, à hauteur de 11 millions d'euros en AE et de 8,5 millions d'euros en CP, en sus de marges budgétaires en cours de redéploiement ;

– renforcer l'équipement de la **filière investigation**, à hauteur de 5 millions d'euros en AE et en CP.

• Le programme **152 Gendarmerie nationale** se verrait doter de 40 millions d'euros en AE et de 54,8 millions d'euros en CP, exclusivement hors titre 2, pour :

– faire face aux dépenses consécutives au **cyclone Chido à Mayotte**, avec 28 millions d'euros en AE et 44,8 millions d'euros en CP ;

– accélérer la mise en œuvre du plan de renouvellement du **parc de véhicules légers**, à hauteur de 10,6 millions d'euros en AE et de 8,5 millions d'euros en CP ;

– financer une partie minime du surcroît d'activité constaté dans le cadre de la projection de forces en **Nouvelle-Calédonie**, l'essentiel étant couvert par la libération de crédits mis en réserve et de surgels.

• Le programme **207 Sécurité et éducation routières** ferait l'objet d'une annulation de crédits de :

– 3 millions d'euros en AE, prélevés sur une partie de la réserve de précaution, à hauteur de 3,1 millions d'euros, le solde permettant de financer les besoins relatifs au permis à 1 euro et à l'achat de kits de **dépistage de stupéfiants** ;

– 8,8 millions d'euros en CP, prélevés sur la totalité de la réserve de précaution, à laquelle s'ajouteraient 3 millions d'euros de sous-exécution, rendant les crédits sans objet.

• Le programme **161 Sécurité civile** bénéficierait d'un abondement de **120,5 millions d'euros** en AE et en CP. Ces crédits permettraient de financer les dépenses imprévues liées notamment au passage du cyclone Chido à **Mayotte**, ainsi que les autres crises ultra-marines (cyclone Garance à la Réunion, émeutes en Nouvelle-Calédonie). L'autre partie des crédits serait consacrée aux coûts de la mobilisation opérationnelle, notamment de la flotte aérienne, liée à la saison des **feux**, d'une forte intensité cette année.

4. La mission **Défense (+ 161 millions d'euros en CP)**

Sur la mission *Défense*, des ouvertures nettes des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 109 millions d'euros en AE et de 161 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement au bénéfice des crédits de masse salariale du ministère des armées.

Ces ouvertures supplémentaires apparaissent cohérentes avec le soutien à l'effort de défense prévu par la loi de programmation militaire (LPM) pour les années

2024-2030⁽¹⁾, tandis que des annulations importantes avaient été proposées dans le cadre de la LFG pour 2024⁽²⁾.

Outre ces ouvertures de crédits nettes, le ministère des armées devrait bénéficier d'un niveau élevé de dégels et consommer environ 1 milliard d'euros de plus que le plafond fixé par la LFI pour 2025, du fait de la consommation de reports de crédits de l'année 2024.

• Le programme 178 *Préparation et emploi des forces* serait affecté par l'annulation de 88 millions d'euros de CP, soit 85 % des crédits de paiement mis en réserve.

• Le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* bénéficierait au contraire d'ouverture de crédits à hauteur de 209 millions d'euros (AE = CP) pour les dépenses de personnel (titre 2). Ces ouvertures de crédits constituent un montant supérieur aux crédits de titre 2 mis en réserve en début de gestion (115,9 millions d'euros). En revanche, les crédits de paiement hors titre 2 seraient affectés d'une annulation de 60 millions d'euros, représentant 40 % des crédits de paiement mis en réserve.

Le ministère des armées est le seul concerné par un dépassement de sa prévision de dépense de masse salariale. Les ouvertures de crédits demandées visent à sécuriser la couverture de la paie du mois de décembre. Elles résultent, comme chaque année, des surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX), aux missions intérieures (MISSINT) et désormais aux missions opérationnelles (MISOPS), menées par les armées. Cette situation récurrente illustre l'insuffisance de la provision OPEX-MISSINT prévue dans la LPM, qui fait porter une partie significative du coût de ces opérations sur la solidarité interministérielle mais aussi, notamment en 2024, sur les dépenses d'équipement des armées.

S'agissant de l'évolution des **effectifs**, le ministère va réaliser strictement le schéma d'emploi prévu par la LFI, du fait d'une reprise dynamique des recrutements.

• Le programme 146 *Équipement des forces* bénéficierait d'un abondement de 140 millions d'euros en crédits de paiement, mais connaîtrait une annulation de 60 millions d'euros en AE.

Ces **ouvertures en crédits de paiement** visent à compenser par des crédits budgétaires une partie des ressources extrabudgétaires prévues en 2024 au titre de la LPM mais qui ne s'étaient pas matérialisées ; elles font donc partie de la trajectoire initiale de ressource globale de la programmation militaire.

(1) Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(2) Le texte prévoyait des annulations nettes des ouvertures de crédits à hauteur de 128,6 millions d'euros en AE et de 125,6 millions d'euros en CP.

Ces ouvertures contribueront à **maîtriser le report de charges**⁽¹⁾ du ministère, qui avait atteint le niveau élevé de 24 % des crédits hors titre 2 de la mission en 2024, limitant ainsi le montant des intérêts moratoires dus aux industriels⁽²⁾ ainsi que la consommation des crédits ouverts dans la loi de finances pour 2026 dès le début de la gestion pour des besoins liés à l'exercice 2025.

Ces crédits sont indispensables pour honorer les derniers paiements prévus en 2025, en particulier ceux **des avances liées aux engagements appelés à être lancés d'ici le 31 décembre**. Parmi les **programmes concernés** figurent notamment la poursuite des travaux préparatoires au renouvellement des capacités d'observation spatiale, la commande de puces pour la capacité de navigation par satellite utilisant les systèmes Galiléo et GPS, la commande de nouveaux avions-radar, les travaux portant sur les infrastructures d'accueil des Rafale, la commande d'une frégate de défense et d'intervention, les commandes relatives à la flotte de transport et logistique terrestre de l'armée de terre, la poursuite des commandes de munitions ainsi que la commande de fusils d'assauts.

En revanche, les **annulations d'AE proposées**, qui portent sur des crédits mis en réserve, pourraient se traduire par des décalages dans les prises de commandes initialement prévues en 2025, ce qui aurait logiquement des conséquences négatives sur la programmation. Ces annulations, d'un montant de 60 millions d'euros, ne représentent néanmoins qu'une part limitée du montant total des crédits mis en réserve au niveau du programme, qui s'élevait à près de 7,4 milliards d'euros en AE, et seulement 0,1 % des AE ouvertes par la LFI. La liste des programmes d'armement qui pourraient s'avérer affectés par ces décalages n'est pas connue à ce stade.

- Enfin, le **programme 144 Environnement et prospective de la politique de défense** subirait une annulation de 40 millions d'euros en AE et en CP portant sur des crédits mis en réserve, dont le montant s'élevait à 108 millions d'euros en AE et à 103 millions d'euros en CP. Ces annulations s'expliqueraient, d'une part, par des moindres besoins constatés pour la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction générale de l'armement (DGA), mais également par des moindres besoins, à hauteur de 20 millions d'euros, résultant de l'entrée en vigueur du nouveau traité de coopération en matière de défense entre la France et Djibouti⁽³⁾ à l'été 2025.

Les 40 millions d'euros d'annulations représentent moins de 2 % du total des crédits et s'appliquent à la réserve de précaution du programme. Les effets sont donc limités avec des reports d'études stratégiques sur 2026, des économies sur l'accueil de délégations étrangères et l'organisation de séminaires (DGRIS) ainsi que le décalage de travaux de recherche et d'études.

(1) Le report de charges correspond aux dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas encore intervenu.

(2) En 2024, les intérêts moratoires ont atteint 29,6 millions d'euros.

(3) Loi n° 2025-579 du 27 juin 2025 autorisant la ratification du traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti.

5. La mission *Régimes sociaux et de retraites* (+ 117 millions d'euros)

S'agissant de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui porte les contributions d'équilibre versées par l'État aux régimes spéciaux de retraite fermés ou fortement déséquilibrés, **des ouvertures de crédits seraient effectuées à hauteur de 117 millions d'euros en AE et en CP**, soit + 2 % par rapport aux crédits ouverts par la LFI, en raison d'une actualisation des prévisions de recettes et de dépenses des régimes concernés.

Le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, qui équilibre les régimes spéciaux de retraite de la **SNCF** et de la **RATP**, bénéficierait d'un abondement de 62,8 millions d'euros en AE et CP.

Le programme 197 *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* verrait ses crédits augmenter de 27 millions d'euros en AE et CP.

Le programme 195 *Régime de retraite des mines, de la SEITA, et divers* verrait ses crédits augmenter de 27,3 millions d'euros en AE et CP.

Ces ouvertures de crédits, qui représentent 4 % des ouvertures de crédits prévues dans le PLFG, ainsi que l'absence de mise en réserve sur les trois programmes de la mission, illustrent à nouveau la très **faible capacité de pilotage des dépenses de l'État en faveur du système de retraite**, la seule marge de manœuvre résidant dans le degré de revalorisation des pensions. Compte tenu de l'absence d'adoption d'une loi de finances au 31 décembre 2024, les pensions de retraite ont été automatiquement revalorisées de + 2,2 % au 1^{er} janvier 2025, après + 5,3 % en 2024.

6. La mission *Outre-mer* (+ 28 millions d'euros en CP)

Pour la mission *Outre-mer*, le PLFG prévoit des annulations nettes des ouvertures de crédits en AE à hauteur de 50,06 millions d'euros et des ouvertures nettes des annulations de crédits en CP pour 27,84 millions d'euros.

• Le programme 138 *Emploi outre-mer* verrait sa dotation diminuer de 18,8 millions d'euros en AE et de 17,4 millions en CP.

Cette diminution correspond à l'annulation d'une partie de la réserve de précaution non mobilisée au cours de l'année 2025.

Toutefois, un dégel partiel de la réserve de précaution (en AE : 88,2 millions d'euros sur 107,1 millions d'euros mis en réserve, en CP : 88,3 millions d'euros sur 105,8 millions d'euros mis en réserve) a été nécessaire pour compenser une partie des dettes de l'État vis-à-vis des organismes sociaux dans le cadre des exonérations

de cotisations sociales prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer⁽¹⁾ (dites « LODEOM »)⁽²⁾.

• Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* verrait sa dotation diminuer de 31,24 millions d'euros en AE mais augmenter de 45,26 millions en CP.

L'ouverture de CP permettra à la mission *Outre-mer* de pourvoir aux besoins identifiés pour la fin de l'année 2025, en particulier pour :

- solder l'**aide exceptionnelle versée au département de Mayotte** ;
- couvrir des dépenses imprévues relatives à la **construction du quai de Leava**, situé à Futuna ;
- financer les **aides exceptionnelles liées aux cyclones Garance à La Réunion et Chido à Mayotte**, non prévues dans la LFI 2025 ;
- abonder le budget de l'**Agence de l'outre-mer pour la mobilité** (LADOM).

7. La mission *Santé* (+ 5 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Santé*, des ouvertures nettes sont prévues à hauteur de 2,2 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP.

• Le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* bénéficierait d'un abondement de 2,2 millions d'euros en AE et de 5,0 millions d'euros en CP. À l'instar de la fin de gestion 2024, ces ouvertures de crédits répondent à deux types de besoins :

– les besoins de l'**Agence de santé de Wallis-et-Futuna**, au titre de la solidarité nationale. Ces dépenses sont contraintes par le coût croissant des évacuations sanitaires, dans un contexte de disponibilité limitée de l'offre de soins, avec la reconstruction en cours de l'hôpital de Futuna. La dotation de fonctionnement octroyée à l'agence de santé dans la LFI 2025 s'élevait à 52,3 millions d'euros, alors que le profil des dépenses atteint près de 60 millions d'euros, d'après la direction générale de la santé, contribuant à alimenter, depuis 2021, son déficit structurel ;

– les dépenses liées aux **contentieux**, dont celui relatif à la **Dépakine**, la dotation de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) se révélant en effet insuffisante au regard du dynamisme des demandes d'indemnisation.

(1) Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(2) Les exonérations dites « LODEOM » s'appliquent en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, en Martinique, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. Il s'agit d'allègements de cotisations concentrés sur des secteurs considérés à fort potentiel de développement ou soumis à une forte concurrence.

• Le programme 183 *Protection maladie* ne connaît aucun mouvement de crédits, malgré la surconsommation des dépenses relatives à l'aide médicale d'État (AME), et l'aggravation de la dette de l'État à l'égard de la branche maladie du régime général de sécurité sociale. La direction de la sécurité sociale a, en l'absence de levée de la réserve de précaution, estimé cette créance à 428,3 millions d'euros, contre 185,1 millions d'euros à fin 2024.

B. LES MISSIONS QUI VERRAIENT LEURS CRÉDITS DIMINUER

En dehors des missions *Pouvoirs publics* et *Crédits non répartis*, la totalité des missions du budget général font l'objet d'annulations de crédits dans le PLFG, qui compensent tout ou partie des ouvertures de crédits envisagées. Les annulations prévues portent **majoritairement sur des crédits mis en réserve**, même si un certain nombre de programmes bénéficient de **dégels de crédits visant à financer des besoins en gestion**. Dans certains cas, la sous-exécution des crédits qu'il est proposé d'annuler résulte aussi d'autres facteurs que la réserve de précaution, notamment des retards de travaux sur un certain nombre de projets immobiliers.

Outre les annulations de crédits prévues sur la mission *Remboursements et dégrèvements* (- 3,2 milliards d'euros) et sur la charge de la dette (- 2,9 milliards d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État*), qui ne participent pas du financement budgétaire des services publics, les principales annulations concernent la mission *Investir pour la France de 2030, Travail, emploi et administration des ministères sociaux, Recherche et enseignement supérieur, Économie ainsi que Enseignement scolaire*.

Parmi ces missions qui verraient leurs crédits disponibles pour la fin de l'année diminuer, **certaines d'entre elles bénéficient néanmoins d'ouvertures** dans le PLFG. C'est notamment le cas pour :

– la mission *Cohésion des territoires*, sur laquelle **119,5 millions d'euros sont ouverts pour l'hébergement d'urgence**, sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*.

– la mission *Engagements financiers de l'État* précitée, sur laquelle il est prévu une ouverture de 425 millions d'euros pour couvrir la sinistralité des **prêts garantis par l'État**, sur le programme 114 *Appels en garantie de l'État* ;

– la mission *Investir pour la France de 2030*, avec le redéploiement de 242 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 45,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) vers le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, pour financer des besoins liés à la mise en œuvre des **aides à l'innovation** pilotées par Bpifrance.

1. La mission *Remboursements et dégrèvements* (– 3,2 milliards d'euros)

S'agissant de la mission *Remboursements et dégrèvements* – dont les crédits visent à prendre en charge des dépenses liées à des restitutions de recettes fiscales ou à des renoncements de créances et ont donc, par nature, trait aux recettes fiscales – des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de **– 3,23 milliards d'euros en AE et en CP**. L'annulation de ces crédits est la conséquence technique et directe de l'actualisation des prévisions de recettes fiscales nettes intégrées au PLFG pour 2025.

• Le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* connaîtrait des annulations à hauteur de 3,11 milliards d'euros en AE et en CP du fait d'une révision à la baisse des prévisions des restitutions du programme. Cela résulte notamment :

– d'une **baisse** des remboursements relatifs à la **taxe sur la valeur ajoutée** (– 3,3 milliards d'euros), en raison d'une contraction des demandes de remboursements de crédits de TVA constatée depuis le début de l'année 2025 ;

– d'une **diminution** des remboursements relatifs à l'**impôt sur le revenu** (– 1,5 milliard d'euros), du fait d'une baisse des restitutions de trop-versés de prélèvement à la source à la suite des déclarations d'impôt sur le revenu au titre de 2024. Le niveau de l'inflation, plus faible qu'attendu, se révèlerait inférieur à la croissance des revenus imposables, entraînant une augmentation de l'impôt dû et une diminution des trop-perçus de prélèvement à la source à restituer en 2025 ;

– une **hausse** des remboursements relatifs à l'**impôt sur les sociétés** (+ 1,4 milliard d'euros), en raison d'une forte dispersion des bénéfices fiscaux, observée au solde 2025.

• Le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* se verrait réduit de 0,12 milliard d'euros du fait de l'annulation de crédits destinés à retracer des **dégrèvements** d'impôts locaux, moins élevés que prévu.

Les dégrèvements de **contribution économique territoriale** (CET), au titre principalement du plafonnement selon la valeur ajoutée, devraient être inférieurs de 0,2 milliard d'euros à ce qui était prévu par la LFI.

À l'inverse, les dégrèvements de **taxe d'habitation sur les résidences secondaires** seraient plus élevés de 0,1 milliard d'euros du fait des erreurs de déclaration sur la plateforme « Gérer mes biens immobiliers ».

2. La mission *Engagements financiers de l'État* (– 2,5 milliards d'euros)

En ce qui concerne la mission *Engagements financiers de l'État*, le PLFG prévoit des annulations de crédits, nettes des ouvertures, à hauteur de **– 2,49 milliards d'euros en AE et en CP**.

• La **charge de la dette de l'État**, portée par le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* et, dans une moindre mesure, par le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*, serait inférieure de **2,88 milliards d'euros** à la prévision – ce qui donne lieu à des annulations d'AE et de CP d'un même montant. Ainsi, la charge de la dette de l'État s'élèverait à 52,0 milliards d'euros, contre 54,9 milliards d'euros dans la LFI.

Cet écart résulte d'une évolution des taux d'intérêt plus favorable qu'attendue. Ainsi, le taux des obligations assimilables du Trésor (OAT) à dix ans s'élèverait, en moyenne annuelle, à 3,4 %, contre une prévision de 3,6 %. Cela s'explique par un ralentissement de l'inflation et par la diminution des taux au niveau mondial, en raison des décisions prises par la *Federal reserve* américaine et par la Banque centrale européenne, mais aussi en partie par une gestion rigoureuse des dépenses de l'État, tout au long de l'année, qui a renforcé la confiance des investisseurs⁽¹⁾.

• Sur le programme 114 *Appels en garantie de l'État*, qui porte lui aussi des crédits évaluatifs, **425 millions d'euros sont ouverts** en AE et en CP pour couvrir les dépenses relatives aux **prêts garantis par l'État** (PGE) accordés aux entreprises durant la crise du covid. Le montant de ces ouvertures est supérieur aux crédits ouverts dans la LFG pour 2024 (140 millions d'euros). Le montant total d'appels en garantie sur l'exercice 2025 est estimé à 1,115 milliard d'euros.

Depuis le début du dispositif, 804 174 prêts ont été distribués à 686 168 entreprises, pour un montant total de 145,2 milliards d'euros. Le capital restant dû à rembourser est de 22,8 milliards d'euros, soit 15,7 % des octrois. D'après les données de la Banque de France, à la fin d'octobre 2025, le montant des appels en garantie au titre des PGE constatés depuis le programme 114 est de 5,7 milliards d'euros, soit **un taux de sinistralité de 3,9 %**.

Selon le ministère de l'économie et des finances, les remboursements continuent de se dérouler sans difficultés notables. Les secteurs les plus touchés sur l'ensemble de la période, selon le dernier état des lieux disponible, daté de fin août, sont la construction (avec un taux de pertes de 8,6 % pour 1,0 milliard d'euros de prêts accordés), les activités immobilières (5,9 %, pour 130 millions d'euros), l'information et la communication (5,1 % pour 260 millions d'euros), l'hébergement et la restauration (4,9 %, pour 530 millions d'euros) ainsi que l'industrie manufacturière (4,6 %, pour 850 millions d'euros).

• Enfin, sur le programme 145 *Épargne*, le PLFG prévoit d'annuler **31 millions d'euros** en AE et en CP, compte tenu d'une **sous-exécution des paiements prévus pour les primes d'épargne logement** en 2025.

(1) Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, par la commission des finances, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, 12 novembre 2025.

3. La mission *Investir pour la France de 2030* (– 1,5 milliard d'euros en CP)

La mission *Investir pour la France de 2030*, qui porte les crédits ouverts dans le cadre du plan d'investissement France 2030, lesquels sont versés aux organismes chargés de piloter des appels à projet – l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance ainsi que la Caisse des dépôts et consignations –, serait concernée par **des annulations, nettes des ouvertures, de 242 millions d'euros en AE et de 1,51 milliard d'euros en CP.**

• Les annulations de crédits envisagées sont réparties **sur quatre des cinq programmes de la mission :**

– pour le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* : 15,47 millions d'euros en CP ;

– pour le programme 422 *Valorisation de la recherche* : 9,96 millions d'euros en CP ;

– pour le programme 423 *Accélération de la modernisation des entreprises* : 151,50 millions d'euros en AE et 112,19 millions d'euros en CP ;

– pour le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* : 90,50 millions d'euros en AE et 1,42 milliard d'euros en CP.

Ces annulations de crédits résultent principalement d'une volonté assumée de **diminuer la trésorerie des organismes concernés**, celle-ci s'élevant à **5,3 milliards d'euros**, soit un niveau suffisant pour leur permettre d'assumer leurs dépenses prévues d'ici la fin de l'année et d'éventuelles hausses de décaissements. Cette décision de ne pas abonder inutilement la trésorerie des opérateurs, dans un souci de bonne gestion des crédits, n'aura pas d'effet sur la mise en œuvre du plan d'investissement en lui-même. Compte tenu des mouvements prévus, **la trésorerie globale des opérateurs de la mission serait ramenée à 3,1 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2025.**

• Par ailleurs, **une partie des crédits annulés**, à hauteur de 242 millions d'euros en AE et de 45,5 millions d'euros en CP, **sont redéployés** vers le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, pour financer des besoins liés à la mise en œuvre des aides à l'innovation octroyées par Bpifrance au bénéfice des PME et ETI.

4. La mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* (– 825 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*, le PLFG propose des annulations nettes des ouvertures de crédits de **– 885,5 millions d'euros en AE** ainsi que des annulations de crédits à hauteur de **– 825,0 millions d'euros en CP.**

- Trois des quatre programmes de la mission connaissent uniquement des annulations de crédits.

Le programme 102 Accès et retour à l'emploi – qui finance les moyens du service public de l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail (chômeurs de longue durée, allocataires du RSA, jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap) – ferait l'objet d'annulations de crédits à hauteur de 616,4 millions d'euros en AE et de 395,5 millions d'euros en CP. Ces annulations, qui représentent 8,2 % des AE et 5,6 % des CP ouverts par la LFI pour 2025, portent intégralement sur la réserve de précaution, qui s'élevait à 910 millions d'euros en AE et 748 millions d'euros en CP après surgels.

Le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi – qui porte les dispositifs visant à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et leur montée en compétences ainsi que les soutiens budgétaires à l'apprentissage et à la formation professionnelle, souvent portés par des opérateurs – ferait l'objet d'annulations de crédits à hauteur de 272,3 millions d'euros en AE et de 421,2 millions d'euros en CP, soit 2,6 % des AE et 3,9 % des CP ouverts par la LFI pour 2025. Ces crédits portent également sur la réserve de précaution, qui s'élevait, après les surgels d'avril et de septembre, à 609 millions d'euros en AE et 600 millions d'euros en CP.

Sur ces deux programmes, les annulations résultent notamment d'un niveau d'exécution inférieur à la prévision initiale sur l'insertion par l'activité économique (IAE), le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et sur les dotations allouées à France Travail et France compétences. Des **dégels partiels de crédits mis en réserve ont néanmoins lieu pour financer les besoins non couverts** d'ici la fin de l'année.

Les annulations de crédits prévues sur le **programme 111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail**, à hauteur de 3,5 millions d'euros en AE et de 5,1 millions d'euros en CP, tiennent essentiellement à l'annulation de l'intégralité des crédits mis en réserve. L'effort a notamment porté sur la formation des conseillers prud'hommes (– 0,7 million d'euros en AE et – 0,4 million d'euros en CP). La moindre consommation prévisionnelle des crédits affectés aux dispositifs informatiques de mesures des représentativités patronale et syndicale les a rendus sans objet (– 0,3 million d'euros en AE et – 0,1 million d'euros en CP).

• Par ailleurs, le **programme 155 Soutien des ministères sociaux** ferait l'objet d'une annulation de crédits de 3,2 millions d'euros en CP, portant intégralement sur la réserve de précaution, ainsi que d'une ouverture de crédits de 6,7 millions d'euros en AE, au titre de besoins liés au fonctionnement des services.

5. La mission *Recherche et enseignement supérieur* (– 190 millions d'euros en CP)

Concernant la mission *Recherche et enseignement supérieur*, des annulations de crédits, nettes des ouvertures, seraient effectuées à hauteur de 193,5 millions d'euros en AE et 190,4 millions d'euros en CP, soit 0,6 % des crédits ouverts sur la mission par la LFI pour 2025.

• Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* connaîtrait une annulation de 67,4 millions d'euros en AE et de 66 millions d'euros en CP portant principalement sur la réserve de précaution, du fait d'un **décalage de dépenses immobilières lié à des retards de travaux**. Une première annulation de crédits était déjà intervenue au titre du décret d'annulation du 25 avril 2025, à hauteur de 55,9 millions d'euros en AE et de 58 millions d'euros en CP.

• Le programme 231 *Vie étudiante* connaîtrait une annulation de 35,6 millions d'euros en AE et de 33,9 millions d'euros en CP portant sur la réserve de précaution. Une première annulation de crédits, à hauteur de 125,1 millions d'euros en AE et CP, était déjà intervenue au titre du décret du 25 avril 2025 précité. Des dégels sont toutefois prévus pour couvrir les besoins liés au versement des bourses sur critères sociaux.

• En ce qui concerne les trois programmes exclusivement consacrés à la recherche, deux d'entre eux font l'objet d'annulations de crédits et un d'une ouverture de crédits.

Le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* voit ses crédits diminuer de – 50 millions d'euros en AE et CP. Ces annulations portent sur le **budget de l'Agence nationale de la recherche** (ANR) ainsi que sur des dépenses d'investissement du programme.

Le programme 193 *Recherche spatiale* se verrait amputer de – 99 millions d'euros en AE et en CP. Ces annulations de crédits portent à parité sur le budget du **Centre national d'études spatiales** (CNES) et sur celui de **l'Agence spatiale européenne**, le niveau de trésorerie de cette dernière étant jugé suffisant.

Le programme 191 *Recherche duale* fait l'objet d'une ouverture de crédits de + 60 millions d'euros en AE et en CP, destinée à financer des travaux dans le domaine aérospatial. Ces derniers visent, en lien avec la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, à maintenir sur le long terme la capacité d'innovation et les investissements futurs du ministère des armées dans les secteurs de l'espace et de la dissuasion. L'ensemble des projets de recherche spatiale duale portés par le CNES sont donc concernés.

Le programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* ferait quant à lui l'objet d'une annulation de crédits de 1,5 million d'euros en AE comme en CP, portant intégralement sur la réserve de précaution.

6. La mission *Économie* (– 156 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Économie*, dotée de 5,1 milliards d'euros en AE et de 3,7 milliards d'euros en CP par la LFI, des annulations de crédits, nettes des ouvertures, seraient effectuées à hauteur de – 334,4 millions d'euros en AE et de – 156,0 millions d'euros en CP.

Le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* ferait l'objet d'une annulation de 257 millions en AE et de 511 792 euros en CP portant intégralement sur la réserve de précaution.

Le programme 343 *Plan France Très haut débit* ferait l'objet d'une annulation de 41 millions d'euros en CP portant intégralement sur la réserve de précaution. Ces annulations ne remettent pas en cause les dispositifs portés par le programme 343, notamment la mise en paiement de l'ensemble des appels de fonds de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au titre des raccordements d'initiative publique, les dépenses concernant l'expérimentation des raccordements complexes en domaine privé ainsi que celles de l'inclusion numérique.

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* supporterait une annulation de 4 millions d'euros en AE et de 3,3 millions d'euros en CP, portant essentiellement sur la réserve de précaution.

Le programme 305 *Stratégies économiques* ferait l'objet d'un abondement à hauteur de 59 millions d'euros en AE et de 21,2 millions d'euros en CP. Ces ouvertures permettront de couvrir la régularisation de la rémunération de la Banque de France pour les missions d'intérêt général que l'État lui confie au regard de ses coûts constatés sur l'année 2025.

Le programme 367 *Financement des opérations patrimoniales sur le compte d'affectation spéciale « Participation financières de l'État »* ferait l'objet d'une annulation de 132,4 millions d'euros en AE et en CP portant intégralement sur la réserve de précaution.

7. La mission *Enseignement scolaire* (– 131 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Enseignement scolaire*, le PLFG prévoit des annulations de crédits à hauteur de – 168,76 millions d'euros en AE et de – 131,03 millions d'euros en CP, soit **0,1 % des crédits ouverts par la LFI**. L'intégralité de ces annulations portent sur des crédits hors masse salariale. L'ensemble des programmes de la mission sont concernés par ces annulations, qui sont concentrées sur des **crédits mis en réserve** mais intègrent aussi des sous-exécutions prévisionnelles rendant les **crédits sans objet**.

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* voit ses crédits diminuer de 8,16 millions d'euros en AE et de 2,96 millions d'euros en CP,

dont 3 millions d'euros en AE et en CP au titre de l'annulation de la réserve de précaution et 5,2 millions d'euros d'AE devenues sans objet.

Sur le programme 141 ***Enseignement scolaire public du second degré***, les annulations s'élèvent à 25,96 millions d'euros en AE et à 2,47 millions d'euros en CP, du fait de sous-exécutions prévisionnelles rendant les crédits sans objet.

Sur le programme 139 ***Enseignement privé du premier et du second degrés***, sont prévues des annulations de 1,77 million d'euros en AE et de 0,64 million d'euros en CP, dues à l'annulation de la réserve de précaution (pour 0,2 million d'euros en AE et en CP) et de sous-exécutions prévisionnelles rendant les crédits sans objet.

Le programme 230 ***Vie de l'élève*** subit des annulations de 72,21 millions d'euros en AE et de 83,04 millions d'euros en CP. La majorité de ces annulations sont dues à l'annulation de la réserve de précaution (50,2 millions d'euros en AE et 50,8 millions d'euros en CP), le reste étant lié à des sous-exécutions prévisionnelles, rendant les crédits sans objet.

Le programme 214 ***Soutien de la politique de l'éducation nationale*** voit ses crédits diminuer de 56,16 millions d'euros en AE et de 41,93 millions d'euros en CP. Ces annulations portent principalement sur la réserve de précaution (31,1 millions d'euros en AE et 30,1 millions d'euros en CP), le reste provenant des sous-exécutions prévisionnelles rendant les crédits sans objet.

Enfin, s'agissant du programme 143 ***Enseignement technique agricole***, le PLFG prévoit l'annulation de 4,5 millions d'euros en AE, du fait de l'annulation d'une partie de la réserve de précaution.

Outre les crédits mis en réserve, on observe aussi **des sous-exécutions** sur les principaux postes de dépense suivants :

– des décaissements moins rapides que prévus sur certains projets immobiliers (– 10 millions d'euros) ;

– la provision au titre du projet de cité administrative à Nanterre étant devenue sans objet, sa contribution n'est finalement plus attendue (– 4 millions d'euros) ;

– un moindre versement relatif à la subvention pour charges de service public du Centre national d'enseignement à distance, au regard de son niveau trésorerie (– 2 millions d'euros) ;

– diverses sous-consommations frictionnelles, notamment sur le Fonds d'innovation pédagogique, qui est supprimé à compter de l'an prochain.

8. La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (- 129 millions d'euros en CP)

Dotée de 4,41 milliards d'euros en AE et de 4,22 milliards d'euros en CP dans la LFI, la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* connaît dans le PLFG des annulations de crédits à hauteur de 255,3 millions d'euros en AE et de 128,5 millions d'euros en CP.

• Le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* verrait ses crédits minorés de 140,6 millions d'euros en AE et de 98,5 millions d'euros en CP.

La réserve de précaution initiale, qui s'élevait à 110,6 millions d'euros en AE et à 105,1 millions d'euros en CP, a été intégralement annulée par le décret d'annulation du 25 avril 2025. Des surgels sont intervenus, en avril, à hauteur de 105,1 millions d'euros en AE et de 50 millions d'euros en CP, et, en septembre, pour 40 millions d'euros en AE et 53 millions d'euros en CP.

Le PLFG procède à une annulation partielle des surgels, à hauteur de 140,6 millions d'euros en AE et de 98,5 millions d'euros en CP. Le taux d'annulation des surgels s'élève ainsi à 96,9 % en AE et à 95,6 % en CP. Au total, le décret du 25 avril 2025 précité et le PLFG auraient ainsi pour effet une annulation globale de 251,2 millions d'euros en AE et de 203,6 millions d'euros en CP.

Il est toutefois prévu un dégel de 4,5 millions d'euros en AE et en CP, pour tenir compte des besoins en gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).

• Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* verrait également ses crédits annulés à hauteur de 29,0 millions d'euros en AE et de 4,5 millions d'euros en CP.

La réserve de précaution initiale, constituée de 29,3 millions d'euros d'AE et de 25,2 millions d'euros de CP, a été annulée par le décret du 25 avril 2025. En outre, des surgels sont intervenus à hauteur de 50 millions d'euros d'AE en avril et de 10 millions d'euros de CP en septembre.

Les annulations prévues dans le PLFG représentent donc 58 % en AE et 45 % en CP des surgels. Les dégels associés tiennent compte des besoins pour la fin de gestion 2025. Il s'agit notamment de financements liés à la dermatose nodulaire contagieuse (vaccination, indemnisations), estimés à 26 millions d'euros ; selon le ministère, seule une partie de ces besoins pourront être satisfaits en 2025 compte tenu des crédits restant disponibles.

Sur l'ensemble de l'année 2025, le décret du 25 avril 2025 et le PLFG auraient ainsi pour effet une annulation totale de 58,3 millions d'euros en AE et de 29,7 millions d'euros en CP.

• Le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* connaîtrait une annulation de ses AE à hauteur de 60,1 millions d'euros, au titre de l'ajournement de projets immobiliers visant à réunir FranceAgriMer, l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM), l'Institut national de l'appellation et de l'origine (INAO), l'Agence Bio et l'Agence des services de paiements (ASP) sur le même site que l'Office national des forêts (ONF), l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES).

• Des annulations de crédits au titre de mouvements de fin de gestion seraient effectuées sur le programme 381 *Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG)*, à hauteur de 25,5 millions d'euros en AE et en CP, correspondant à l'annulation intégrale de la réserve de précaution.

9. La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (– 111 millions d'euros en CP)

Dotée de 4,7 milliards d'euros en AE et de 4,95 milliards d'euros en CP, la mission *Administration générale et territoriale de l'État* verrait ses crédits diminuer, du fait du PLFG, de 157,62 millions d'euros en AE et de 111,13 millions d'euros en CP.

• Le programme 354 *Administration territoriale de l'État* connaîtrait des annulations à hauteur de 4,47 millions d'euros en AE et de 6,04 millions d'euros en CP au titre de mouvements de fin de gestion.

• Sur le programme 232 *Vie politique*, sont prévues des annulations à hauteur de 6,4 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP, correspondant à une **provision pour aléas non utilisée**.

• Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* connaîtrait d'importantes annulations à hauteur de 146,75 millions d'euros en AE et de 100,99 millions d'euros en CP du fait de la **révision de l'échelonnement des paiements liés à la construction du site unique de la direction générale de la sécurité intérieure** (DGSI) à Saint-Ouen, ainsi que du report de certains projets informatiques.

Les **crédits** ainsi annulés sont **redéployés vers les programmes de la mission Sécurités** qui relève du même ministère, notamment pour couvrir les dépenses engagées à la suite du cyclone Chido à Mayotte et de la crise en Nouvelle-Calédonie.

10. La mission *Justice* (– 102 millions d'euros en CP)

Tandis que la LFI pour 2025 lui allouait 12,2 milliards d'euros en AE et 12,68 milliards d'euros en CP, la mission *Justice* connaît dans le PLFG des annulations de crédits à hauteur de – 82,8 millions d'euros en AE et de – 101,7 millions d'euros en CP, soit respectivement 0,7 % des AE et 0,8 % des CP.

Le décret d'annulation du 25 avril 2025 avait déjà annulé, pour cette mission, des crédits à hauteur de 116,6 millions d'euros en AE et de 139,1 millions d'euros en CP. Le PLFG conduirait donc à annuler, au total sur l'année, 1,6 % en AE et 1,9 % en CP des crédits initiaux.

• Le **programme 166 Justice judiciaire** subirait une ponction de 35,9 millions d'euros en AE. Ces annulations porteraient intégralement sur la réserve de précaution. Elles concernent les dépenses hors titre 2 et sont consécutives à des reports ou des rééchelonnements d'opérations immobilières.

• Le **programme 107 Administration pénitentiaire** se verrait amputer de 37,2 millions d'euros en AE et de 89,7 millions d'euros en CP. L'annulation de crédits en AE comme en CP s'expliquerait par une annulation de la réserve de précaution, ventilée entre les dépenses de fonctionnement (titre 3 au sens de la nomenclature des dépenses par nature) et d'investissement (titre 5).

En AE, l'annulation concernerait principalement, à hauteur de 28,4 millions d'euros, le titre 5, en raison du retard ou du **report de certaines opérations immobilières**, qui, bien qu'inclus dans la réserve de précaution, confirment la difficulté persistante du ministère à construire de nouvelles places de prison.

En CP, l'annulation porterait essentiellement sur les dépenses de titre 3 (52,1 millions d'euros) du fait d'économies réalisées sur la suspension du **numérique en détention** et l'étalement de **projets informatiques et de sécurité**.

• Le **programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse** verrait une partie de ses crédits annulés, à hauteur de 7,9 millions d'euros en AE comme en CP, en raison d'une annulation partielle de la réserve de précaution. En outre, les mouvements de crédits tiennent compte d'un décalage de projets immobiliers dont le financement n'était pas intégré dans la réserve de précaution.

• Sur le **programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice**, il est prévu une annulation de crédits de 1,7 million d'euros en AE et de 4,1 millions d'euros en CP sur les dépenses de fonctionnement.

11. La mission *Sport, jeunesse et vie associative* (– 91 millions d'euros en CP)

Pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, dotée par la LFI de 1,57 milliard d'euros en AE et de 1,5 milliard d'euros en CP, les annulations de crédits, nettes des ouvertures, prévues dans le PLFG, s'élèvent à 182,9 millions d'euros en AE et à 91,3 millions d'euros en CP.

• Le **programme 219 Sport** ferait l'objet d'annulations à hauteur de 141,9 millions d'euros en AE et 46,4 millions d'euros en CP, essentiellement en raison de l'annulation de la réserve de précaution. Marginalement, elles porteraient aussi sur la sous-exécution de dispositifs d'intervention.

• Le **programme 163 Jeunesse et vie associative** serait affecté par des annulations à hauteur de 39,0 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP, portant exclusivement sur la réserve de précaution. Aucune dépense de soutien à la vie associative n'est concernée par ces annulations.

• Le **programme 350 Jeux olympiques et paralympiques 2024** serait affecté par des annulations à hauteur de 2,5 millions d'euros en AE et 21,9 millions d'euros en CP. Elles correspondraient, d'une part, à des économies additionnelles effectuées par la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) de Paris 2024, et, d'autre part, à des crédits de financement d'un équipement prévu dans le programme « héritage des jeux olympiques et paralympiques de 2024 » mais incompatible avec les conditions d'intervention de la SOLIDEO de Paris 2024.

• Le **programme 385 Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2030** bénéficierait d'un abondement de 500 000 euros en AE et CP, pour financer une avance de subvention nécessaire au Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2030.

12. La mission *Immigration, asile et intégration* (– 69 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Immigration, asile et intégration*, dotée de 1,8 milliard d'euros en AE et de 2,1 milliards d'euros en CP pour 2025, des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 18,9 millions d'euros en AE et 69,2 millions d'euros en CP.

• Selon la direction générale des étrangers en France (DGEF), la **prévision d'exécution** au 31 décembre 2025, s'élève à 2 097,46 millions d'euros en AE, en intégrant les AE affectées non engagées⁽¹⁾, et à 2 170,23 millions d'euros en CP. Elle se répartirait de la façon suivante :

(1) Le mécanisme des AE affectées sur une tranche fonctionnelle mais non engagées permet de réserver un montant déterminé d'AE destinées à la réalisation d'une opération d'investissement ayant vocation à se dérouler sur plusieurs années et dont l'engagement n'est pas immédiatement possible.

– 1 741,81 millions d'euros en AE et 1 817,40 millions d'euros en CP pour le programme 303 *Immigration et asile* ;

– 355,65 millions d'euros en AE et 352,83 millions d'euros en CP pour le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

Il convient de préciser que cette prévision d'exécution au 31 décembre 2025 prend en compte les coûts liés au passage du cyclone Chido à Mayotte, à hauteur de 6,02 millions d'euros en AE et 5,54 millions d'euros en CP.

• Le programme 303 *Asile et immigration* subirait une annulation de 3,4 millions d'euros en AE et 53,6 millions d'euros en CP. Ces annulations portent intégralement sur la réserve de précaution, déduction faite des besoins liés au financement de l'allocation pour demandeurs d'asile, qui est une dépense de guichet non piloteable, du dispositif national d'accueil, de certaines dépenses immobilières des centres de rétention administrative et des systèmes d'information.

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* fait l'objet d'une annulation à hauteur de 15,6 millions d'euros en AE et en CP. L'annulation proposée porte exclusivement sur la réserve de précaution.

13. La mission *Action extérieure de l'État* (– 69 millions d'euros en CP)

Pour la mission *Action extérieure de l'État*, le PLFG prévoit des annulations de crédits à hauteur de 73,07 millions d'euros en AE et 68,94 millions d'euros en CP, soit 2 % des CP ouverts par la LFI.

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* subirait des annulations à hauteur de 49 millions d'euros en AE et de 46 millions d'euros en CP, correspondant à la réserve de précaution ainsi qu'à 3 millions d'euros en AE liés à un retard dans la consommation et devenus sans objet.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* connaît 13 millions d'euros d'annulations en AE et en CP correspondant aux crédits mis en réserve.

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* se verrait réduit de 11,07 millions d'euros en AE et de 9,94 millions d'euros en CP au titre de l'annulation des crédits mis en réserve et d'autres devenus sans objet.

Ces annulations sont notamment permises par une rationalisation des dépenses de fonctionnement du ministère.

14. La mission *Gestion des finances publiques* (– 66 millions d'euros en CP)

Sur la mission *Gestion des finances publiques*, des annulations sont prévues à hauteur de 55,8 millions d'euros en AE et de 66,1 millions d'euros en CP, soit 0,6 % des CP ouverts par la LFI.

Le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* supporterait une annulation de 43,5 millions d'euros en AE et de 41,8 millions d'euros en CP portant sur la réserve de précaution. Sur ce programme, les surgels décidés en cours d'année ont notamment conduit à décaler certains projets informatiques. Ils n'ont toutefois pas remis en cause l'augmentation des moyens alloués à la lutte contre la fraude.

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ferait l'objet d'une annulation de 10,5 millions d'euros en AE et de 11,3 millions d'euros en CP portant intégralement sur la réserve de précaution. La hausse des moyens alloués à Tracfin (service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), avec notamment une augmentation de 10 ETP prévue en 2025, n'est pas remise en cause.

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* supporterait une annulation de 1,8 million d'euros en AE et de 13 millions d'euros en CP, portant intégralement sur la réserve de précaution.

15. La mission *Relations avec les collectivités territoriales* (– 65 millions d'euros en CP)

Dotée de 3,91 milliards d'euros en AE et 3,96 milliards d'euros en CP dans la LFI, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est affectée, dans le PLFG, par une ouverture de 13,6 millions d'euros en AE et des annulations à hauteur de 65,4 millions d'euros en CP, soit 1,6 % des CP ouverts par la LFI.

• **Le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*** connaîtrait une annulation de CP à hauteur de 40 millions d'euros, portant sur la réserve de précaution sur les dotations d'investissement.

• **Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*** subirait une annulation de CP à hauteur de 25,3 millions d'euros mais bénéficierait aussi d'une ouverture de 13,6 millions d'euros en AE. Ces deux mouvements contraires portent sur la même sous-action, qui prévoit le financement de la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC). Ils correspondent, pour le premier, à des crédits non consommés (concernant la Tempête Alex survenue en 2020) et, pour le second, à des besoins complémentaires à financer avant la fin de l'année (concernant les intempéries d'octobre 2024 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes).

16. La mission *Culture* (– 49 millions d'euros en CP)

Pour la mission *Culture*, le PLFG prévoit d'annuler 123,61 millions d'euros en AE et 48,85 millions d'euros en CP, soit 1,2 % des CP ouverts par la LFI.

• Sur le **programme 175 Patrimoines**, des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 52,3 millions d'euros en AE et de 23,8 millions d'euros en CP, portant uniquement sur la **réserve de précaution**. Cette réserve contenait notamment 12,2 millions d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP initialement fléchés vers le projet de musée mémorial du terrorisme, qui n'ont pas été utilisés en 2025 en raison de la modification du site d'accueil retenu.

Est également prévu **un dégel** de 19 millions d'euros en AE et de 34 millions d'euros en CP **pour assurer le financement des besoins non couverts d'ici la fin de l'année**, notamment en ce qui concerne le fonds national d'archéologie préventive, l'entrée au Panthéon de M. Robert Badinter, le schéma directeur de restauration du château de Chambord (1,5 million d'euros), des mesures urgentes de sécurisation du musée du Louvre (1 million d'euros) ainsi que le loto du patrimoine pour l'exercice 2026 (15 millions d'euros en AE et CP)⁽¹⁾.

• Pour le **programme 131 Crédit à la culture**, des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 37 millions d'euros en AE et 10,49 millions d'euros en CP portant sur la réserve de précaution.

Le décret d'annulation du 25 avril 2025 a annulé l'intégralité de la réserve de précaution initiale (48,61 millions d'euros en AE et de 47,02 millions d'euros en CP). Les crédits dont l'annulation est prévue par le PLFG ont fait l'objet d'un surgel en avril 2025. Il s'agit de crédits d'investissement (notamment pour les AE annulées) et de crédits destinés aux opérateurs nationaux de la création pour leur fonctionnement et leur investissement courant (Opéra de Paris, Comédie Française, Centre national de la danse, Chaillot – Théâtre national de la danse, Opéra-Comique).

• Sur le **programme 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture**, des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 30,83 millions d'euros en AE et 13,03 millions d'euros en CP portant sur la réserve de précaution initiale.

• Sur le **programme 224 Soutien aux politiques du ministère de la culture**, des annulations de crédits hors titre 2 seraient effectuées à hauteur de 3,45 millions d'euros en AE et 1,48 million d'euros en CP portant sur la réserve de précaution.

(1) Bien que l'État ne participe pas directement au financement du loto du patrimoine, il le soutient de manière indirecte en compensant chaque année le produit des taxes perçues sur ce jeu en « dégellant » en fin d'exercice, en faveur des directions régionales des affaires culturelles, une somme correspondant au montant de ces prélèvements.

À la suite de l'annulation de 5,66 millions d'euros en AE et 5,51 millions d'euros en CP sur les crédits hors titre 2, prévue par le décret du 25 avril 2025 précité, de nouveaux gels sont intervenus. Les crédits dont l'annulation est prévue dans le PLFG correspondent à des crédits déconcentrés qui n'ont pas été délégués ainsi qu'à la constatation d'une moins-value sur la convention de mandat de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture dans le cadre du projet Camus (– 2 millions d'euros).

17. La mission *Transformation et fonction publiques* (– 48 millions d'euros en CP)

Pour la mission *Transformation et fonction publiques*, dotée de 1 milliard d'euros en AE et de 722,12 millions d'euros en CP dans la LFI, le PLFG prévoit des annulations de crédits, nettes des ouvertures, à hauteur de 224,1 millions d'euros en AE et de 47,9 millions d'euros en CP.

• **Le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*** – qui finance des actions d'amélioration de la performance énergétique, de densification des surfaces occupées et d'adaptation aux nouveaux modes de travail – serait le **principal affecté**, avec des annulations de crédits à hauteur de 200 millions d'euros en AE et de 19 millions d'euros en CP. Ces annulations porteraient essentiellement sur les crédits de la réserve de précaution, dont le montant s'élevait à 512,2 millions d'euros en AE et à 16 millions d'euros en CP. Ces annulations viseraient à tenir compte du rythme effectif d'engagement des opérations immobilières financées par le programme 348.

Les annulations concerneraient principalement l'action 12 *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* en raison de la réduction du périmètre du dispositif « transition écologique 2025 »⁽¹⁾ et du fait de la réorientation des projets vers des opérations plus structurantes⁽²⁾.

• **Le programme 349 *Transformation publique*** ferait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 24,1 millions d'euros en AE et de 28,9 millions d'euros en CP, au titre de l'annulation des crédits alloués à certains projets financés par le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), qui a vocation à s'éteindre après de derniers décaissements prévus en 2027, et du ralentissement des dépenses de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

(1) La mesure « Transition écologique » se décompose en plusieurs types d'opérations, allant de celles dites « à gains énergétiques rapides », aux opérations de rénovation lourde, afin d'engager une démarche de réduction de l'empreinte écologique des bâtiments de l'État et des dépenses liées à la consommation d'énergie via des travaux de densification et de rénovation énergétique.

(2) À l'image de la rénovation de la cité administrative de Nanterre, de Cayenne, du projet dit Canopé, relatif au regroupement des services de l'éducation nationale à Marseille, de la rénovation de la cité administrative de Melun ou de la cité Travot à la Roche sur Yon.

18. La mission *Aide publique au développement* (– 29 millions d'euros en CP)

La mission *Aide publique au développement* verrait ses crédits diminuer de 169,5 millions d'euros en AE et de 29,15 millions d'euros en CP, soit 0,7 % des CP ouverts par la LFI ; le décret du 25 avril 2025 avait quant à lui procédé à l'annulation de 211,5 millions d'euros en AE et 133,7 millions d'euros en CP.

Ces annulations sont bien inférieures à celles mises en œuvre l'année précédente. En 2024, la mission *Aide publique au développement* avait subi une régulation massive de ses dépenses : le total des crédits annulés par le décret d'annulation du 22 février 2024⁽¹⁾ et par la LFG 2024 s'était élevé à 1 016,8 millions d'euros, soit 20 % des CP ouverts en LFI. Cette régulation préfigurait une LFI pour 2025 en très forte baisse. L'année 2025 retrouve un schéma d'exécution plus classique avec des annulations modérées correspondant essentiellement aux crédits mis en réserve.

• Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* supporterait une annulation de 105,7 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP. En AE, cette annulation correspond à l'intégralité de la réserve de précaution positionnée sur le programme.

En ce qui concerne les CP, l'annulation n'est que partielle. Des crédits sont dégelés afin de **couvrir les besoins additionnels de l'Agence française de développement** (AFD) en matière de bonifications de prêts aux États étrangers. En 2025, les CP pour les bonifications de prêts aux États étrangers avaient été notifiés à hauteur de 266,5 millions d'euros, après application d'une réserve de précaution de 20 millions d'euros, soit une baisse de 113,5 millions d'euros par rapport à la notification de 2024. La fraction de réserve de précaution non annulée s'élève à 19,1 millions d'euros, mais reste en deçà de l'impasse de 39 millions d'euros constatée par l'AFD. Selon le groupe, il est devenu habituel d'attendre le début d'année pour appeler le solde de l'année précédente. Le même phénomène pourrait se reproduire en 2026.

• Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* subit une annulation de moindre importance, à hauteur de 63,7 millions d'euros en AE et de 10,1 millions d'euros en CP.

Ce schéma de fin de gestion prévoit de rehausser les CP de l'AFD de 64,7 millions d'euros. Ces montants seraient couverts par un dégel de la réserve de précaution à hauteur de 38 millions d'euros en CP, les 10 millions d'euros restants correspondent aux annulations proposées, et par des redéploiements au sein du programme à hauteur de 26,7 millions d'euros de CP. Ces redéploiements en CP laisseront apparaître des AE supplémentaires disponibles qui seraient ainsi annulées au-delà de la réserve, à hauteur de 16,2 millions d'euros.

(1) Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères a confirmé que l'aide humanitaire de 100 millions d'euros à Gaza annoncée le 11 novembre dernier par le Président de la République sera bien imputée en totalité sur l'exercice 2025.

19. La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* (– 15 millions d'euros)

Pour la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, le PLFG prévoit – 15,23 millions d'euros en AE et – 15,21 millions d'euros en CP, soit 0,8 % des crédits ouverts sur cette mission dans la LFI.

• Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* serait affecté par une annulation de 15,23 millions d'euros en AE et 15,21 millions d'euros en CP correspondant à l'annulation de la réserve de précaution et à 6 millions d'euros de ressource disponible, compte tenu du report de l'examen d'un dossier « à fort enjeu » sur le dispositif d'indemnisation des victimes de spoliations.

• Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* n'est pas concerné par les mouvements de crédits proposés. Pour rappel, 7,78 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP placés en réserve de précaution ont été annulés en début de gestion par le décret d'annulation du 25 avril 2025. Les crédits ont été réabondés par la suite par un virement de crédits⁽¹⁾.

20. La mission *Cohésion des territoires* (– 8 millions d'euros en CP)

S'agissant de la mission *Cohésion des territoires*, le PLFG prévoit des annulations de crédits, nettes des ouvertures, de 125,9 millions d'euros en AE et de 8 millions d'euros en CP, soit 0,04 % des CP ouverts par la LFI.

• Le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* bénéficierait d'une **ouverture de 119,5 millions d'euros en AE et CP**. Cette ouverture de crédits intervient au titre de la couverture du parc **d'hébergement d'urgence** pour compléter la budgétisation initiale et garantir le maintien d'un parc de 203 000 places. Une telle ouverture avait déjà été opérée dans la LFG 2024 à hauteur de 250 millions d'euros.

• Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* connaîtrait une annulation de 57,4 millions d'euros en AE et CP du fait d'un besoin constaté en gestion moins important que prévu, en raison de l'ajustement des hypothèses macroéconomiques au cours de l'année 2025. Il en résulte une moindre dégradation de la conjoncture économique, ce qui réduirait le nombre de demandeurs d'aides au logement, accordées sous condition de ressources et concernant majoritairement des ménages modestes et très modestes. En l'état, et du fait de cette trajectoire actualisée,

(1) Décret n° 2025-632 du 11 juillet 2025 portant virement de crédits.

l’annulation de crédits sur le programme 109 n’affecterait pas les versements aux bénéficiaires.

• Le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat* connaîtrait une annulation de 160,5 millions d’euros en AE et de 57,4 millions d’euros en CP principalement au titre des crédits mis en réserve. Une première annulation de crédits, à hauteur de 36,5 millions d’euros en AE et CP, était déjà intervenue au titre du décret d’annulation du 25 avril 2025.

• En ce qui concerne les programmes consacrés à la politique des territoires :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* fait l’objet d’une ouverture de crédits (+ 14,8 millions d’euros en CP) afin de financer des besoins de décaissement pour des opérations inscrites dans les contrats de plan État-régions ;

– le programme 147 *Politique de la ville* fait l’objet d’une annulation de crédits (- 27,5 millions d’euros en AE et CP) qui porte sur la mise en réserve initiale.

21. La mission *Médias, livre et industries culturelles* (- 3 millions d’euros)

Pour la mission *Médias, livre et industries culturelles*, le PLFG prévoit d’annuler 3,11 millions d’euros en AE et 3,05 millions d’euros en CP, soit 0,4 % des crédits ouverts par la LFI.

Ces annulations porteraient **exclusivement sur le programme 180 Presse et médias**. Elles ne représenteraient toutefois qu’une partie de la réserve de précaution, qui s’élève à 10,1 millions d’euros. Les crédits restants ont vocation à faire l’objet d’un dégel pour financer :

– le **Fonds de soutien à l’expression radiophonique locale** (FSER), à hauteur de 2,1 millions d’euros, en AE et CP, répartis entre le « bonus ruralité » (2 millions d’euros) et le financement de campagnes de communication concernant la mise en service des systèmes d’émission de radiodiffusion numérique (0,1 million d’euros) ;

– la **réforme de la distribution de la presse**, à hauteur de 5 millions d’euros, en AE et CP.

22. La mission *Conseil et contrôle de l’État* (- 2 millions d’euros en CP)

Concernant la mission *Conseil et contrôle de l’État*, dotée de 809,4 millions d’euros en AE et 892,4 millions d’euros en CP par la LFI, des annulations de crédits seraient effectuées à hauteur de 7 millions d’euros en AE et 2,3 millions d’euros en CP, soit 0,9 % des AE et 0,3 % des CP initiaux.

Le décret d'annulation du 25 avril 2025 avait déjà annulé, pour cette mission, des crédits à hauteur de 3,4 millions d'euros en AE et de 8,2 millions d'euros en CP. L'adoption du PLFG conduirait donc à annuler, au total sur l'année, 1,3 % en AE et 1,2 % en CP des crédits ouverts par la LFI pour 2025.

L'ensemble des annulations proposées seraient réalisées sur le **programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives**. Elles porterait intégralement sur la réserve de précaution.

La réserve de précaution initiale des crédits hors titre 2 avait été annulée par le décret du 25 avril 2025 précité. Les sommes présentées en annulation dans le PLFG correspondent à un gel complémentaire de 7 millions d'euros en AE et de 2,3 millions d'euros en CP intervenu le 5 septembre 2025. Ce blocage a été imputé :

– d'une part, sur les crédits rendus disponibles par **l'abandon du projet de relogement de la Cour administrative d'appel de Versailles** (– 4,9 millions d'euros en AE et – 0,8 million d'euros en CP) ;

– d'autre part, sur une diminution des dépenses programmées (– 2,1 millions d'euros en AE et – 1,5 million d'euros en CP). Cette diminution a pu être absorbée par une **baisse des prévisions de consommation des frais de justice et un ajustement de certaines dépenses de fonctionnement**.

23. La mission *Direction de l'action du Gouvernement* (– 2 millions d'euros en CP)

Pour la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, des annulations seraient effectuées à hauteur de 11,9 millions d'euros en AE et de 1,6 million d'euros en CP, soit 0,2 % des CP ouverts par la LFI.

• Les crédits du **programme 129 Coordination du travail gouvernemental** diminuerait de – 10,8 millions d'euros en AE. Cette diminution ne porte que sur des crédits hors titre 2 et correspond à des annulations :

- de la réserve de précaution résiduelle pour 5 millions d'euros ;
- de crédits disponibles pour 5,8 millions d'euros, liés au report du réengagement du marché de gardiennage du site de Ségur-Fontenoy, situé à Paris, qui héberge des services et autorités relevant de la mission.

• Le **programme 308 Protection des droits et libertés** verrait sa dotation réduite de – 1,16 million d'euros en AE et de – 1,64 million d'euros en CP. Cette diminution ne porte que sur des crédits hors titre 2 et correspond à des annulations de la réserve de précaution résiduelle du programme pour 1,16 million d'euros en AE et en CP et de crédits disponibles devenus sans objet pour 0,48 million d'euros en CP.

III. L'EXAMEN PAR LA COMMISSION

Au cours de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025, la commission des finances a **adopté trois amendements** à l'état B :

- un amendement proposant d'ouvrir 50 millions d'euros supplémentaires sur le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, au bénéfice des viticulteurs touchés par des incidents météorologiques ou ayant subi une épidémie de mildiou d'une intensité exceptionnelle ; dans la mesure où l'article 40 de la Constitution interdit les initiatives parlementaires qui auraient pour effet d'augmenter les crédits d'une mission, l'amendement prévoyait, en compensation, une annulation à due concurrence de crédits non encore consommés sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* ;
- un amendement proposant d'ouvrir 3 millions d'euros supplémentaires sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer*, pour doter l'hôpital de M'as-tu-vu, situé à Wallis et Futuna, d'un nouveau scanner et d'équipements de télémédecine, en annulant à due concurrence des crédits encore disponibles sur le programme 138 *Emploi outre-mer* ;
- un amendement refusant l'intégralité des annulations et des ouvertures de crédits prévues par le PLFG sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

La commission des finances a **adopté l'article 5** récapitulatif de l'état B ainsi amendé.

Elle a ensuite **rejeté le projet de loi** de finances de fin de gestion.

*
* * *

Article 6 et état C
Budgets annexes : annulations de crédits

Résumé du dispositif et effets principaux

L’article 6 procède à des annulations de crédits sur les deux budgets annexes *Contrôle et exploitation aériens* et *Publications officielles et information administrative*, selon les modalités présentées à l’état C annexé au projet de loi de finances de fin de gestion, d’un montant global de 4,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 15,4 millions d’euros en crédits de paiement.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Au titre des budgets annexes, il est proposé d’annuler 4,9 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 15,4 millions d’euros en crédits de paiement (CP).

• **Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* verrait ses crédits diminuer de 3,7 millions d’euros en AE et 14,4 millions en CP**, cependant que le montant de ses recettes – constituées des redevances de navigation aérienne, des redevances de surveillance et de certification et du tarif de l’aviation civile – serait rehaussé de 99,5 millions d’euros, mouvement auquel contribuent en premier lieu les redevances de routes (+ 98 millions d’euros) et les recettes diverses (+ 23,7 millions d’euros), mais qu’atténue notamment la révision à la baisse du produit du tarif de l’aviation civile (- 17,2 millions d’euros).

Ces annulations nettes sont portées par deux programmes :

– 613 *Soutien aux prestations de l’aviation civile*, sur lequel sont annulés 25 000 euros en AE et 9 millions d’euros en CP, en raison de décaissements moins rapides que prévu sur divers projets d’investissement, notamment numériques ;

– 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, sur lequel sont annulés 3,7 millions d’euros en AE et 5,4 millions d’euros en CP, compte tenu de la sous-exécution des dépenses du programme.

Les mouvements intervenus en gestion avaient auparavant augmenté de 145,9 millions d’euros en AE et 5,8 millions d’euros en CP les crédits du budget annexe :

– le programme 612 *Navigation aérienne* avait vu ses crédits progresser de 150,6 millions d’euros en AE et 5,6 millions d’euros en CP ;

– le programme 613 *Soutien aux prestations de l’aviation civile* avait vu ses crédits régresser de 11 millions d’euros en AE et 7,3 millions d’euros en CP :

– le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* avait vu ses crédits progresser de 6,3 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS**

(en millions d'euros)

LFI 2025			Modifications intervenues en gestion		PLFG 2025			Total		
Recettes	Dépenses		Dépenses		Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses	
	AE	CP	AE	CP		AE	CP		AE	CP
2 675,7	2 357,2	2 330,2	+ 145,9	+ 5,8	+99,5	- 3,7	+ 14,4	2 775,2	2 499,4	2 350,4

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

• Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* verrait ses crédits diminuer de 1,1 million d'euros en AE et 1 million d'euros en CP, le montant de ses recettes prévisionnelles n'étant par ailleurs pas révisé.

Ces annulations nettes seraient ainsi réparties :

– le programme 623 *Édition et diffusion* ne subirait qu'une annulation de 22 000 euros en AE portant sur un retrait d'engagement juridique ;

– le programme 624 *Pilotage et ressources humaines* subirait une annulation de 1,1 million d'euros en AE et 1 million d'euros en CP en raison de la maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement de la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (1 million d'euros en AE et en CP) et de crédits immobiliers devenus sans objet (0,1 million d'euros en AE).

Les mouvements intervenus en gestion avaient augmenté les crédits de ce budget annexe de 6,8 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP :

– le programme 623 *Édition et diffusion* avait vu ses crédits progresser de 5,7 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP ;

– le programme 624 *Pilotage et ressources humaines* avait vu ses crédits progresser de 1,2 million d'euros en AE et en CP.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

(en millions d'euros)

LFI 2025			Modifications intervenues en gestion		PLFG 2025			Total		
Recettes	Dépenses		Dépenses		Recettes	Dépenses		Recettes	Dépenses	
	AE	CP	AE	CP		AE	CP		AE	CP
181,0	145,5	149,0	+ 6,8	+ 2,2	-	- 1,1	- 1,0	181,0	151,2	150,2

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

*

* * *

Article 7 et état D
Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 7 procède à l'ouverture et à l'annulation de crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au projet de loi de finances de fin de gestion.

Pour les **comptes d'affectation spéciale** (CAS), les mouvements consistent en :

- l'ouverture de 44,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) ;
- l'annulation de 4,8 millions d'euros en AE et en CP.

Au total, les crédits des CAS bénéficieraient donc de l'ouverture nette de 39,5 millions d'euros en AE et en CP.

Pour les **comptes de concours financiers** (CCF), les mouvements consistent en :

- l'ouverture de 318,4 millions d'euros en AE et 234,7 millions d'euros en CP ;
- l'annulation de 2 696,5 millions d'euros en AE et 3 466,0 millions d'euros en CP.

Au total, les crédits des CCF subiraient donc l'annulation nette de 2 378,1 millions d'euros en AE et de 3 231,3 millions d'euros en CP.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

I. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La loi de finances pour 2025 a fixé le montant des crédits des comptes d'affectation spéciale (CAS) à 76,4 milliards d'euros en AE et en CP.

Le projet de loi de finances de fin de gestion propose les mouvements suivants :

– l'ouverture de 39,5 millions d'euros en AE et en CP sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ;

– l'annulation de 4,8 millions d'euros en AE et en CP, mouvement que compense l'ouverture de crédits du même montant sur le CAS *Participations financières de l'État*.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS
PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION
SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	LFI 2025		PLFG 2025		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 864,2	1 864,2	39,5	39,5	1 903,7	1 903,7
CAS Participations financières de l'État	4 415,5	4 415,5	+ 4,8	+ 4,8	4 415,5	4 415,5
			- 4,8	- 4,8		

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Les ouvertures proposées sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, d'un montant de 39,5 millions d'euros en AE et en CP, visent à tirer les conséquences de l'ajustement à la hausse de la prévision des recettes du CAS, à hauteur de 84,1 millions d'euros ⁽¹⁾. Ces recettes sont constituées d'une part du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction ⁽²⁾, ainsi que des amendes issues de la police de circulation, minorées d'une fraction de 45 millions d'euros reversée au budget général. En bénéficierait le seul programme 755 *Désendettement de l'État*.

Sur le CAS *Participations financières de l'État*, l'annulation de 4,8 millions d'euros en AE et en CP que subirait le seul programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*, est concomitante d'une ouverture à due concurrence sur le programme 732 *Désendettement de l'État et d'autres établissements publics de l'État* en vue d'une dépense affectée au désendettement. Ce double mouvement fait suite à des retours de fonds des programmes d'investissement d'avenir (PIA), dont les conventions de gestion prévoient explicitement que les produits encaissés sur le CAS *Participations financières de l'État* doivent servir au désendettement de l'État via le programme 732 *Désendettement de l'État et d'autres établissements publics de l'État*.

(1) Aux termes de l'état A annexé au PLFG 2025, le produit de l'ensemble des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation serait supérieur de 84,1 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

(2) En application du II de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction est affecté au compte d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers dans la limite de 506,65 millions d'euros. Ce produit est affecté successivement à hauteur de 336,65 millions d'euros à la première section Contrôle automatisé, puis à hauteur de 170 millions d'euros à la deuxième section Circulation et stationnement routiers. Le solde de ce produit est affecté successivement au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé à hauteur de 26 millions d'euros, puis à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA), à hauteur de 13 millions d'euros, puis à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – le montant ainsi affecté à l'AFITF étant évalué, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, à 245 millions d'euros.

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La loi de finances pour 2025 a fixé le montant des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 149,8 milliards d'euros en AE et 149,9 milliards d'euros en CP.

L'article prévoit des ouvertures et annulations de crédits sur cinq des six comptes de concours financiers, pour des montants d'ouvertures de 318,4 millions d'euros en AE et 234,7 millions d'euros en CP et d'annulations de 2 696,5 millions d'euros en AE et de 3 466 millions d'euros en CP. Le seul compte non concerné par ces mouvements est le CCF *Accords monétaires internationaux* qui n'avait pas été abondé par la loi de finances initiale⁽¹⁾.

Au total, les comptes de concours financiers seraient donc l'objet d'annulations nettes d'un montant de 2 378,1 millions d'euros en AE et de 3 231,3 millions d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

Compte de concours financiers	LFI 2025		PLFG 2025				Total	
			Ouvertures		Annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Avances à l'audiovisuel public</i>	3 949,2	3 949,2	10,6	10,6	0,2	0,2	3 959,6	3 959,6
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	134 293,6	134 293,6			856,3	856,3	133 437,3	133 437,3
<i>Prêts à des États étrangers</i>	1 064,9	968,2	307,7	224,0		158,0	1 372,6	1 034,2
<i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	25,1	250,1	-	-	-	11,5	25,1	238,6
<i>Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	10 418,2	10 418,2	-	-	1 840,0	2 440,0	8 578,2	7 978,2
Total	149 750,9	149 879,7	318,3	234,6	2 696,5	3 466,0	152 765,7	153 579,8

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, les montants totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des sous-totaux.

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025

(1) Destiné à garantir l'ancre de la parité du taux de change du franc CFA sur l'euro, ainsi que la convertibilité illimitée en euros des francs CFA d'Afrique de l'Ouest, des francs CFA d'Afrique centrale et des francs comoriens, le compte, en raison du niveau important des réserves détenues par les banques centrales de la zone franc, et de la très faible probabilité d'appel en garantie de la France qui en résulte, n'est pas doté en crédits.

• Le CCF *Avances à l'audiovisuel public* ferait l'objet d'ouvertures nettes d'un montant de 10,4 millions en AE et en CP. Tant l'annulation de 0,2 million d'euros en AE et en CP sur le programme 842 *ARTE France* que les ouvertures respectives, en AE et en CP, de 9,9 millions d'euros et 0,7 million d'euros sur les programmes 844 *France Media Mondes* et 847 *TV5 Monde* seraient justifiées par la compensation par l'État d'effets fiscaux résultant de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public⁽¹⁾.

• Le CCF *Avances aux collectivités territoriales* verrait ses crédits réduits de 856,3 millions d'euros en AE et en CP compte tenu de crédits disponibles d'un montant de 3,9 milliards d'euros, supérieur à la marge prudentielle, nonobstant des recettes inférieures de 826 millions d'euros à la prévision de la LFI.

• Le CCF *Prêts à des États étrangers* bénéficierait de l'ouverture nette de 307,8 millions d'euros en AE et 66 millions d'euros en CP. Tandis que le programme 851 *Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* bénéficierait de l'ouverture de 83,7 millions d'euros en AE, notamment en raison d'une contribution au financement d'infrastructures ferroviaires au Maroc, tout en subissant une annulation de 158 millions d'euros en CP du fait de moindres besoins de décaissement en gestion, le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* bénéficierait de l'ouverture de 224 millions d'euros en AE et en CP, notamment en raison du traitement de la dette du Sri Lanka, initialement prévu en 2024.

• Le CCF *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* verrait ses crédits diminuer de 11,5 millions d'euros en CP, en raison de l'annulation de CP à due concurrence, compte tenu de décalages de paiement, sur le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social*.

• Le CCF *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* verrait ses crédits diminuer de 1,84 milliard d'euros en AE et 2,44 milliards d'euros en CP.

Cette diminution résulte principalement de celle des crédits inscrits sur le programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune* : alors que des crédits d'un montant de 10 milliards d'euros ont été ouverts par la loi de finances pour 2025 sur ce programme, ils seraient réduits de 1,8 milliard d'euros en AE et 2,4 milliards d'euros en CP, pour tirer les conséquences de l'actualisation de la prévision d'exécution pour la gestion 2025.

Chaque année, l'Agence de services et de paiement (ASP) préfinance les aides agricoles communautaires avant leur remboursement par l'Union européenne et bénéficie à ce titre d'avances du Trésor. Le montant des avances est déterminé en

(1) Cf. supra le commentaire de l'article 1^{er}.

fonction du montant des aides agricoles communautaires, du calendrier de versement des aides et de la trésorerie disponible de l'ASP. Le montant total ouvert par la loi de finances initiale comprend de plus une marge de sécurité importante pour garantir la continuité du paiement des aides agricoles. L'écart entre le montant ouvert par la loi de finances pour 2025 et le montant consommé s'explique par cette marge de sécurité et par l'évolution constatée en cours d'exécution des besoins de trésorerie de l'ASP, dépendants du calendrier de remboursement de l'Union européenne. À titre d'exemple, les montants des crédits exécutés en 2022, 2023 et 2024 s'élevaient respectivement à 8,1, 7,9 et 7,6 milliards d'euros, alors que les crédits ouverts par les lois de finances initiales successives étaient aussi, chaque année, d'un montant de 10 milliards d'euros.

Les crédits de paiement du programme 824 *Prêts et avances à des services de l'État* diminuerait pour leur part de 10 millions d'euros en AE et en CP, en raison du niveau élevé de la trésorerie sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, actuellement seul bénéficiaire des avances du programme.

Enfin, seraient annulés sur le programme 830 *Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens* 30 millions d'euros en AE et en CP compte tenu d'un moindre besoin de financement sur le fonds social européen + (FSE+).

*
* * *

II – Plafonds des autorisations d'emplois

Article 8

Plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État

L'article 8 du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 augmente les plafonds d'emplois de la Société des grands projets de 196 équivalents temps plein travaillés (ETPT) ainsi que des instituts régionaux d'administration de 127 ETPT pour tenir compte de besoins supplémentaires intervenus en cours de gestion.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification. Elle a ensuite rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES PLAFONDS D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EN BAISSE EN 2025

L'article 145 de la loi de finances pour 2025⁽¹⁾ a fixé le total des plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État à 402 489 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il est inférieur de 2 441 ETPT au plafond d'emplois de 404 930 ETPT défini par la loi de finances pour 2024.

Toutefois, compte tenu du fait que le plafond d'emplois est un niveau maximal qui n'est pas systématiquement atteint, le plafond d'emplois pour 2024 est supérieur de 13 983 ETPT au niveau des emplois consommés en 2024, qui atteint 390 947 ETPT. Le plafond d'emplois fixé pour l'année 2025, qui est là encore un niveau maximal et ne correspond pas aux emplois consommés effectivement lors de cet exercice, est quant à lui supérieur de 11 542 ETPT par rapport aux emplois consommés en 2024.

Près de **61 % des plafonds d'emplois des opérateurs sont concentrés sur le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace**, avec notamment 145 261 ETPT pour les universités et assimilés, 25 999 ETPT pour le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), 17 296 ETPT pour le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)⁽²⁾, 12 833 ETPT pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires et 11 088 ETPT pour les autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche.

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Parmi ces 17 296 ETPT, 12 153 ETPT sont rattachés à la mission Recherche et enseignement supérieur tandis que 5 143 ETPT le sont à la mission Défense, correspondant aux emplois de la direction des applications militaires.

Par ailleurs, 16 % des emplois plafonnés des opérateurs sont alloués au ministère de la **santé** et des **solidarités**, avec notamment 49 147 ETPT pour France Travail, 5 % au ministère de la **culture**, 4 % au ministère de la **transition écologique** et 4 % au ministère de l'**agriculture**, dont 7 946 ETPT pour l'Office national des forêts (ONF).

**ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS
DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ENTRE 2024 ET 2025**

(en ETPT)

Mission / programme	LFI 2024	LFI 2025	Évolution	
Action extérieure de l'État	5 975	5 965	- 10	- 0,2 %
P185 – Diplomatie culturelle et d'influence	5 975	5 965	- 10	- 0,2 %
Administration générale et territoriale de l'État	458	456	- 2	- 0,4 %
P354 – Administration territoriale de l'État	161	163	+ 2	+ 1,2 %
P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	267	293	+ 26	+ 9,7 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 474	13 292	- 182	- 1,4 %
P149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	12 128	11 959	- 169	- 1,4 %
P206 – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1 340	1 327	- 13	- 1,0 %
P215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	6	6	+ 0	+ 0,0 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 205	1 205	+ 0	+ 0,0 %
P169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	1 205	1 205	+ 0	+ 0,0 %
Cohésion des territoires	823	800	- 23	- 2,8 %
P135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	452	450	- 2	- 0,4 %
P112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	371	350	- 21	- 5,7 %
Culture	16 916	16 872	- 44	- 0,3 %
P175 – Patrimoines	9 966	9 931	- 35	- 0,4 %
P131 – Création	3 770	3 756	- 14	- 0,4 %
P361 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	3 051	3 056	+ 5	+ 0,2 %
P224 – Soutien aux politiques du ministère de la culture	129	129	+ 0	+ 0,0 %
Défense	12 078	12 284	+ 206	+ 1,7 %
P144 – Environnement et prospective de la politique de défense	5 317	5 317	+ 0	+ 0,0 %
P178 – Préparation et emploi des forces	665	670	+ 5	+ 0,8 %
P212 – Soutien de la politique de la défense	1 154	1 154	+ 0	+ 0,0 %
P146 – Équipement des forces	4 942	5 143	+ 201	+ 4,1 %
Direction de l'action du Gouvernement	919	911	- 8	- 0,9 %
P129 – Coordination du travail gouvernemental	919	911	- 8	- 0,9 %
Écologie, développement et mobilité durables	19 790	19 585	- 205	- 1,0 %
P203 – Infrastructures et services de transports	5 171	5 049	- 122	- 2,4 %
P205 – Affaires maritimes, pêche et aquaculture	239	239	+ 0	+ 0,0 %
P113 – Paysages, eau et biodiversité	5 375	5 339	- 36	- 0,7 %
P159 – Expertise, information géographique et météorologie	6 574	6 532	- 42	- 0,6 %
P181 – Prévention des risques	1 554	1 558	+ 4	+ 0,3 %
P174 – Énergie, climat et après-mines	381	376	- 5	- 1,3 %
P217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	496	492	- 4	- 0,8 %

Mission / programme	LFI 2024	LFI 2025	Évolution	
Économie	2 828	2 714	– 114	– 4,0 %
P134 – Développement des entreprises et régulations	2 828	2 714	– 114	– 4,0 %
Enseignement scolaire	2 860	2 830	– 30	– 1,0 %
P214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 860	2 830	– 30	– 1,0 %
Immigration, asile et intégration	2 263	2 258	– 5	– 0,2 %
P303 – Immigration et asile	1 036	1 065	+ 29	+ 2,8 %
P104 – Intégration et accès à la nationalité française	1 227	1 193	– 34	– 2,8 %
Justice	796	796	+ 0	+ 0,0 %
P166 – Justice judiciaire	283	283	+ 0	+ 0,0 %
P107 – Administration pénitentiaire	275	275	+ 0	+ 0,0 %
P310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	238	238	+ 0	+ 0,0 %
Médias, livre et industries culturelles	3 129	3 109	– 20	– 0,6 %
P334 – Livre et industries culturelles	3 129	3 109	– 20	– 0,6 %
Outre-mer	140	139	– 1	– 0,7 %
P138 – Emploi outre-mer	140	139	– 1	– 0,7 %
Recherche et enseignement supérieur	253 499	251 825	– 1 674	– 0,7 %
P150 – Formations supérieures et recherche universitaire	167 609	167 577	– 32	– 0,0 %
P231 – Vie étudiante	12 833	12 833	+ 0	+ 0,0 %
P172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	62 785	62 825	+ 40	+ 0,1 %
P193 – Recherche spatiale	2 404	2 404	+ 0	+ 0,0 %
P190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	3 359	1 686	– 1 673	– 49,8 %
P192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	3 372	3 363	– 9	– 0,3 %
P142 – Enseignement supérieur et recherche agricoles	1 137	1 137	+ 0	+ 0,0 %
Régimes sociaux et de retraite	287	286	– 1	– 0,3 %
P197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	287	286	– 1	– 0,3 %
Santé	131	131	+ 0	+ 0,0 %
P204 – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	131	131	+ 0	+ 0,0 %
Sécurités	312	313	+ 1	+ 0,3 %
P176 – Police nationale	290	290	+ 0	+ 0,0 %
P161 – Sécurité civile	22	23	+ 1	+ 4,5 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 452	0	– 8 452	– 100,0 %
P304 – Inclusion sociale et protection des personnes	110	0	– 110	– 100,0 %
P124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	8 342	0	– 8 342	– 100,0 %
Sport, jeunesse et vie associative	752	668	– 84	– 11,2 %
P219 – Sport	569	566	– 3	– 0,5 %
P163 – Jeunesse et vie associative	69	69	+ 0	+ 0,0 %
P350 – Jeux olympiques et paralympiques 2024	114	33	– 81	– 71,1 %
P385 – Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2030	0	0	+ 0	+ 0,0 %
Transformation et fonction publiques	651	743	+ 92	+ 14,1 %
P148 – Fonction publique	651	743	+ 92	+ 14,1 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	56 341	64 457	+ 8 116	+ 14,4 %
P102 – Accès et retour à l'emploi	50 324	50 324	+ 0	+ 0,0 %

Mission / programme	LFI 2024	LFI 2025	Évolution	
P103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 661	5 504	- 157	- 2,8 %
P111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	265	265	+ 0	+ 0,0 %
P155 – Soutien des ministères sociaux	91	8 364	+ 8 273	+ 9 091 %
Sous-total budget général	404 079	401 639	- 2 440	- 0,6 %
Contrôle et exploitation aériens	791	789	- 2	- 0,3 %
P613 – Soutien aux prestations de l'aviation civile	791	789	- 2	- 0,3 %
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	60	61	+ 1	+ 1,7 %
P753 – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	60	61	+ 1	+ 1,7 %
Sous-total budgets annexes et comptes spéciaux	851	850	- 1	- 0,1 %
Total	404 930	402 489	- 2 441	- 0,6 %

Source : article 173 de la loi de finances pour 2024 et article 145 de la loi de finances pour 2025.

B. UN ACCROISSEMENT DES CHARGES DE LA SOCIÉTÉ DES GRANDS PROJETS ET DES INSTITUTS RÉGIONAUX D'ADMINISTRATION

S’agissant des opérateurs pour lesquels un ajustement est prévu dans le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025, 953 ETPT étaient prévus pour la Société des grands projets et 743 ETPT l’étaient pour les instituts régionaux d’administration.

1. La Société des grands projets

La Société des grands projets (SGP) est un établissement public de l’État, à caractère industriel et commercial, créé par la loi relative au Grand Paris⁽¹⁾. Elle a pour mission principale « *de concevoir et d’élaborer le schéma d’ensemble et les projets d’infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d’en assurer la réalisation* », ce qui comprend notamment la construction de plus de 200 kilomètres de nouvelles lignes, la construction et l’aménagement de plus de 70 gares ainsi que l’acquisition des matériels roulants.

Le coût du Grand Paris express est estimé à **36,1 milliards d'euros**⁽²⁾. En outre, le montant des contributions de la SGP à d’autres projets de transports franciliens s’établit à **4,1 milliards d'euros**, ce qui comprend une enveloppe supplémentaire de 700 millions d’euros au titre du contrat de plan signé par l’État et la région Île-de-France pour la période 2023-2027. Les dépenses sont financées par un **emprunt appuyé sur des taxes affectées**⁽³⁾, la SGP ayant vocation à s’endetter

(1) Article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

(2) Ce coût est estimé avec les conditions économiques de 2012.

(3) La SGP ne bénéficie pas de crédits budgétaires mais est affectataire du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, de la taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France, de la taxe spéciale d'équipement, de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sur le matériel roulant des lignes de transport en commun et de la taxe additionnelle à la taxe de séjour.

dans la phase de réalisation des travaux avant de rembourser progressivement la dette contractée.

Par ailleurs, les **missions** de la SGP ont été **élargies** pour lui permettre d'intervenir sur l'ensemble du territoire national afin de prendre part à l'élaboration et à la réalisation des **projets de services express régionaux métropolitains** (SERM)⁽¹⁾, qui sont une offre de mobilité multimodale (alliant services ferroviaires et routiers) au service des habitants des métropoles. L'opérateur est à ce stade chargé de participer à l'élaboration de quinze projets de SERM, contribuant ainsi à la montée en puissance de ces projets.

Selon les informations transmises au rapporteur général, le plafond d'emplois de la SGP a été fixé à **953 ETPT en 2025**, contre 1 037 ETPT en 2024, soit une diminution de 84 ETPT (- 8 %).

2. Les instituts régionaux d'administration : une année 2025 marquée par une réforme du recrutement

Les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) de Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes – qui constituent une catégorie d'établissements publics administratifs de l'État dont la tutelle est exercée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) – ont pour mission de recruter et de former les attachés d'administration, c'est-à-dire les personnels d'encadrement intermédiaire des administrations centrales et déconcentrées de l'État.

En 2025, une **réforme du recrutement**⁽²⁾, qui consacre le **retour à une promotion unique d'élèves attachés** et un allongement de la durée de formation de douze à quatorze mois⁽³⁾, est entrée en application. L'année constitue donc pour les IRA une période de transition, avec une dernière promotion accueillie dans le cadre de l'ancien système puis, depuis le 1^{er} octobre, une promotion unique – donc plus nombreuse – accueillie dans le cadre de la nouvelle formule. En outre, **un sixième institut**, situé à Nanterre, a été ouvert en octobre. Par ailleurs, un projet de **fusion des IRA** en un établissement public national unique est en cours.

Le plafond d'emplois des IRA a été fixé à 743 ETPT en 2025, contre 651 ETPT en 2024. Cette hausse de 92 ETPT (+ 14 %) visait à intégrer une augmentation du nombre d'élèves et du nombre de personnels permanents.

(1) *Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.*

(2) *Décret n° 2024-234 du 18 mars 2024 modifiant l'organisation de la formation des fonctionnaires des corps recrutés par la voie des instituts régionaux d'administration.*

(3) *Depuis la réforme du recrutement de 2019, entrée en application en 2020, les IRA formaient deux promotions d'élèves attachés, contre une seule auparavant. La durée de la formation avait été réduite à une première période de six mois en institut et une seconde période de six mois sur poste. La réforme de 2025 prévoit une première période de huit mois en institut, comprenant un stage dans une administration, et une seconde période de six mois sur poste.*

II. LE DROIT PROPOSÉ

L’article 8 du projet de loi de fin de gestion pour 2025 modifie l’article 145 de la loi de finances pour 2025 aux fins de modifier certains des plafonds d’emplois fixés pour les opérateurs de l’État, pour tenir compte de besoins supplémentaires intervenus en cours de gestion.

Le **b** du 2° de l’article modifie le plafond d’emplois des opérateurs rattachés au programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, qui augmenterait de 5 049 à 5 245 ETPT. Cette disposition vise à augmenter le plafond d’emplois de la SGP de 196 ETPT.

Ce rehaussement doit permettre à la SGP de maintenir les emplois nécessaires à la réalisation du Grand Paris express, dont les retards sur certaines lignes ne permettent pas d’assurer une décrue des effectifs aussi rapide que prévue, tout en absorbant le surcroît d’activité dû au développement des projets de SERM. Il fait donc plus que compenser le schéma d’emplois négatif qui avait été prévu, compte tenu de l’avancement prévisionnel des travaux, dans la loi de finances pour 2025, à hauteur de – 173 équivalents temps plein (ETP), avec un effet de – 84 ETP en 2025 et de – 89 ETP en 2026.

Le plafond des autorisations d’emplois de la SGP en 2025 augmenterait ainsi de **953 ETPT à 1 149 ETPT** et, après⁽¹⁾ application du schéma d’emplois prévu en 2026, à 1 060 ETPT. Une partie du schéma d’emplois prévu en 2025 est donc été décalée en 2026, afin d’accompagner le rythme d’avancée des travaux pilotés par la SGP.

Le **d** du 2° de l’article modifie le plafond des opérateurs rattachés au programme 148 *Fonction publique* de la mission *Transformation et fonction publiques*, qui progresserait de 743 à 870 ETPT. Cette disposition vise à augmenter de 127 ETPT le plafond d’emplois des IRA, pour tenir compte de besoins liés à la réforme du recrutement. En effet, cette réforme, qui nécessite mécaniquement un rehaussement du plafond d’emplois, n’était pas encore actée au moment de l’élaboration du projet de loi de finances pour 2025 et n’a été confirmée qu’au cours de la gestion pour 2025. L’ouverture d’un sixième institut n’a en revanche pas d’effet sur le plafond d’emplois, en raison de la baisse concomitante des élèves sur les autres sites de formation. Le projet de fusion des IRA pourrait quant à lui s’accompagner d’une rationalisation ultérieure des effectifs liée à la mutualisation de certaines fonctions.

Les **a et c** du 2° de l’article modifient, en conséquence, le total des plafonds d’emplois des missions *Écologie, développement et mobilité durables* et *Transformation et fonction publiques*, qui seraient portés, respectivement, de 19 585 à 19 781 ETPT et de 743 à 870 ETPT.

(1) L’exposé des motifs de l’article précise que le plafond d’emplois de la SGP s’établirait à « 1 060 ETPT avant application du schéma [d’emplois prévu pour] 2026 » ; il s’agit d’une coquille.

Le 1° et le e du 2° ajustent quant à eux le total des plafonds d'emplois des opérateurs de l'État, qui augmente de 402 489 ETPT à 402 812 ETPT, soit une hausse de 323 ETPT (+ 0,1 %).

III. L'EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission a **adopté** cet article **sans modification**. Elle a ensuite rejeté le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

*
* * *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE MME AMÉLIE DE MONTCHALIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION POUR 2025 (N° 2068)

Au cours de sa séance mercredi 12 novembre 2025 matin, la commission a procédé à l'audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 (n° 2068) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. Nous allons entendre ce matin Mme Amélie de Montchalin sur le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour l'année 2025, qui a été présenté avant-hier en Conseil des ministres.

Ce texte, qui entre dans la catégorie créée par la réforme organique du 28 décembre 2021 des collectifs de fin de gestion, se distingue d'un collectif budgétaire ordinaire par le fait qu'il est impossible qu'il comprenne des mesures fiscales, à l'exception des modifications d'affectation de recettes fiscales ou des mesures relatives aux prélèvements sur recettes, lors de son dépôt ou postérieurement à ce dépôt. Il est même impossible d'y faire figurer des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, sur la comptabilité publique ou sur l'approbation de conventions financières, ou encore des dispositions relatives aux dépenses qui n'auraient aucun impact sur l'année en cours. Ce sont autant de causes supplémentaires d'irrecevabilité auxquelles il faudra être vigilant lors du dépôt des amendements.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics. Le PLFG pour 2025 constitue le dernier jalon dans l'exécution de la loi de finances pour 2025 promulguée le 14 février dernier. Ce texte technique retrace les principaux événements survenus en cours de gestion et propose d'ajuster la répartition de certains crédits pour répondre aux imprévus auxquels nous avons dû faire face. Il n'a pas d'autre objectif que de garantir précisément et en toute transparence la bonne exécution de la dépense. C'est donc un jalon essentiel pour respecter la cible de déficit qui avait été fixée à 5,4 % du PIB. Ce texte ne comprend aucune dépense ou aucune économie supplémentaire, et il ne contient rien que vous ne connaissiez déjà.

Avant de vous le présenter en détail, je signale la présence d'une coquille dans les tableaux non normatifs relatifs aux modifications intervenues en gestion. En effet, les lignes ont été mécaniquement et artificiellement majorées du fait de l'intégration aux mouvements intervenus en gestion de certains crédits ouverts au

(1) <https://assnat.fr/VMZIZZ>.

titre du décret « services votés ». Cette coquille a été rectifiée lundi soir – M. le rapporteur général et M. le président ont reçu les tableaux exacts.

Les cinq principales ouvertures de crédits, qui justifient que ce texte doit être voté pour que nous puissions finir correctement l'année, sont les suivantes.

La première concerne l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité, dont la dynamique a été plus allante qu'anticipé. Nous ouvrons 450 millions d'euros de crédits pour garantir le versement intégral aux allocataires en décembre. Si ce texte n'est pas voté, le Gouvernement ne pourra pas l'assurer.

La deuxième ouverture représente 119 millions d'euros, pour maintenir ouvertes les 203 000 places d'hébergement d'urgence dont nous disposons jusqu'à la fin de l'année.

La troisième, tout aussi essentielle, s'élève à 190 millions d'euros pour la mission *Sécurités*. Elle vise à répondre aux besoins de protection des populations à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie et à tenir compte du coût des incendies de grande ampleur qui ont frappé le pays cet été. Par ailleurs, 45 millions d'euros sont ouverts sur le programme *Conditions de vie en outre-mer* pour faire face aux dépenses exceptionnelles à Mayotte après le passage du cyclone Chido et à La Réunion après le cyclone Garance.

La quatrième ouverture concerne la mission *Défense*, avec 349 millions d'euros pour financer les surcoûts opérationnels dans un contexte de tensions croissantes et pour accélérer l'effort de réarmement souhaité et annoncé par le Président de la République.

Enfin, la cinquième ouverture vise à respecter nos engagements contractuels en matière de production d'énergie renouvelable, à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

Grâce à ce texte, nous pourrons remplir nos obligations et faire face aux différents besoins évoqués.

Pour l'essentiel, ces ouvertures de crédits sont gagées par des annulations de la réserve de précaution qui, depuis cette année, permet de couvrir les besoins d'ouverture au niveau interministériel. Les autres annulations prévues par ce PLFG visent à ajuster le niveau de dépenses à la trésorerie restante des opérateurs. C'est ainsi que des annulations à hauteur de 1,6 milliard d'euros sont proposées au titre de la mission *Investir pour la France de 2030*, car les opérateurs mettant en œuvre le plan disposaient déjà d'une trésorerie suffisante pour faire face à leurs engagements et n'avaient pas besoin de crédits complémentaires. Je le dis très sereinement : ces annulations n'ont pas conduit et ne conduiront pas à une remise en question ni des engagements pris ni des appels à projets ouverts.

Il n'y a donc aucune coupe dans les budgets des ministères ou dans les prestations. Il s'agit de mettre en œuvre les principes de bonne gestion qui, à eux

seuls, devraient nous permettre d'atteindre la cible de dépenses inscrite dans la loi de finances pour 2025.

Par le compromis que vous aviez trouvé au début d'année, nous nous sommes collectivement engagés à tenir ce déficit à 5,4 % du PIB. Nous sommes en passe de remplir cet engagement. Comme l'indique le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis, « *le caractère crédible de la prévision du PLFG à 5,4 points de PIB ne signifie pas que l'atteinte de ce chiffre est certaine, mais que cette prévision apparaît centrale au regard des informations disponibles à ce jour et que les aléas autour de celle-ci sont globalement équilibrés. Une stricte maîtrise en fin de gestion des objectifs de dépenses pilotables accroît les chances de tenir l'objectif de solde [...]* ». C'est tout l'objet de ce texte.

Après 5,8 % de déficit en 2024, nos finances publiques font un premier pas essentiel vers la voie de la consolidation. Grâce à ces efforts, la cible de 3 % pour 2029 sur laquelle nous nous sommes engagés demeure atteignable.

Ce bon résultat illustre notre vigilance collective et partagée avec tous au cours de l'année, puisque nous pouvons dire que la dépense a été tenue. L'atterrissement des dépenses relevant du périmètre des dépenses de l'État est en ligne avec ce qui avait été voté en loi de finances pour l'année. Elles comprennent notamment les dépenses des ministères et les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Dans le même temps, alors que l'économie est demeurée résiliente, avec 0,7 % de croissance, les recettes fiscales sont en ligne avec la cible retenue en début d'année. Les bonnes performances de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés ont compensé la dégradation des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – dans des proportions bien moindres et plus mesurées qu'en 2023 et en 2024, je tiens à le signaler.

Tenir l'objectif de déficit pour 2025, c'est aussi montrer que nous pouvons y arriver. Comme l'a rappelé le Premier ministre à de nombreuses reprises, le Gouvernement se place plus que jamais au service du Parlement : le Gouvernement a proposé, le Parlement a disposé et a voté, et le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre le compromis trouvé. Ce résultat est aussi un gage de crédibilité, vis-à-vis de nos partenaires européens et internationaux, vis-à-vis de nos créanciers, vis-à-vis de vous, parlementaires qui votez la loi et attendez légitimement qu'elle soit appliquée, et vis-à-vis des Français qui veulent que les efforts paient et que les engagements pris soient tenus.

Après deux années marquées par des dérapages budgétaires, nous avions décidé avec vous de changer de méthode. Nous avons annoncé en mars un plan d'action, que j'étais venue présenter ici, pour améliorer le pilotage des finances publiques. Avec le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique Éric Lombard, nous avons cherché tout au long de l'année

à perfectionner les outils de prévision et de suivi, et à garantir plus de transparence et de redevabilité.

Nous avons créé le comité d'alerte des finances publiques. Deux éditions avaient été organisées, en avril et en juin. Nous vous avions donné rendez-vous, ainsi qu'aux élus locaux et aux organisations syndicales et patronales, pour vous informer des dernières évolutions de nos comptes publics et pour vous présenter les mesures que le Gouvernement comptait prendre pour y faire face. Ces échéances ont permis de prendre des décisions fortes, suffisamment tôt pour nous permettre de contrôler la dépense. Des annulations de crédits avaient ainsi été décidées fin avril, suivies d'un « surgel » transverse en septembre pour renforcer la réserve de précaution. Les comités d'alerte ont été un outil de pilotage utile et transparent. Je vous propose de les reconduire l'an prochain, avec un rendez-vous au printemps, un autre à l'été et un troisième pour préparer la présentation du prochain projet de loi de finances.

Ce PLFG pour 2025 permet d'apporter les derniers ajustements sur l'exécution de cette année, qui a été conduite avec vigilance et anticipation. Le Gouvernement est au rendez-vous des engagements que vous aviez pris en février dernier. Ce résultat doit servir de socle pour, de nouveau, voter des objectifs crédibles et réalistes dans les textes financiers pour 2026 qui ne valent rien si l'exécution, ensuite, n'est pas tenue. La marche passée en 2025 nous permet de considérer que ce que nous faisons a du sens et peut s'appliquer. C'est l'essentiel.

M. le président Éric Coquerel. Depuis cet été, nous vous avons alertée avec plusieurs députés, dont Charles de Courson lorsqu'il était rapporteur général, sur le décrochage des recettes de TVA. Vous avez tenté de nous rassurer. La prévision de recettes initiale était trop optimiste. Alors que la loi de finances pour 2025 prévoyait 15 milliards d'euros de coupes par rapport à 2024, la consommation populaire ne pouvait que ralentir. Les effets de ces coupes sont aggravés, puisqu'il est proposé d'annuler 5,7 milliards d'euros de crédits supplémentaires – soit, en cumulant avec les crédits annulés en avril, plus de 8 milliards d'euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2025. Je viens d'entendre que, pour vous, cela n'obéira en rien les moyens des ministères. Je suis malgré tout étonné que les 8 milliards d'euros en moins par rapport à la copie initiale passent en quelque sorte par pertes et profits.

Une moins-value de 5 milliards d'euros de TVA par rapport à la prévision initiale est attendue. Malgré une inflation de 1,1 %, les recettes de TVA devraient être inférieures de 300 millions d'euros à celles de l'année dernière, soit un niveau inférieur de 1,4 milliard d'euros à celui qu'auraient dû atteindre les recettes si elles avaient juste suivi l'inflation. Le problème est plus grave encore, puisqu'il s'agit uniquement de la part des recettes qui revient à l'État, soit la moitié des recettes totales. La moins-value totale devrait donc être de 10 milliards d'euros. En effet, on sait que la TVA ne rentre plus que pour un peu moins de la moitié dans les recettes de l'État. N'y voyez-vous pas l'impasse dans laquelle nous mènent ces coupes ? Les effets de réductions sur l'activité économique se traduisent par une baisse de

certaines recettes, et donc une aggravation du déficit que vous tentez de réduire ensuite par de nouvelles baisses de dépenses, lesquelles réduisent encore plus l'activité. Ne voyez-vous pas, ici, un cercle récessif ?

Ma deuxième question concerne les contributions au service public de l'électricité (CSPE). Lors de votre audition en juillet, je vous avais interrogée sur les crédits dédiés à la compensation des producteurs d'énergies renouvelables. Si, facialement, les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* augmentent, ce n'est pas parce que l'État fait un effort plus important – je l'avais déjà souligné –, mais parce qu'il doit compenser ces producteurs. Alors que les crédits de cette mission augmentent d'à peine 100 millions d'euros entre la loi de finances pour 2025 et le PLF pour 2026, nous constatons au sein de ce montant une augmentation de 3 milliards d'euros des crédits liés à la compensation. Ces 3 milliards d'euros ne sont pas des investissements supplémentaires, mais simplement des engagements passés. Cela signifie que les autres lignes de la mission ont diminué de 2,9 milliards d'euros. Dans le cas du PLFG, ces crédits induisent également une lecture biaisée de ce qui est proposé par le Gouvernement. Certes 3,3 milliards de crédits supplémentaires sont ouverts par ce PLFG, mais ils comprennent 1,1 milliard pour la compensation des producteurs d'énergie renouvelable. Ne serait-il pas nécessaire de modifier la maquette, pour que les efforts en faveur de la bifurcation écologique soient plus lisibles ?

Enfin, s'agissant du budget de la sécurité civile qui était prévu en baisse de 66,3 millions d'euros pour 2025, soit une baisse de 7,5 %, vous avez finalement ouvert 120,4 millions d'euros de crédits, en lien avec les incendies extrêmes auxquels nous avons fait face cet été. Dans les budgets à venir, ne faudrait-il pas prévoir une enveloppe pour ces réactions au dérèglement climatique qui, malheureusement, ne seront plus exceptionnelles, mais deviendront la règle ? Les budgets proposés peuvent-ils répondre à cette évolution ? Ne serez-vous pas amenés, à chaque budget rectificatif, à abonder un budget qui n'avait pas été prévu à cet effet ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. La question de la TVA nous a tous occupés. En valeur, le PIB a augmenté de 2,3 % et la consommation de 1,6 % – ce sont les données que nous avons prises dans la prévision de notre PIB pour 2025. Par ailleurs, l'assiette taxable a augmenté de 1,7 %. Le sujet n'est donc pas tant celui de la dynamique économique que celui de la TVA. J'ai relancé une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) avec tous les services de Bercy pour comprendre pourquoi la recette n'avait pas augmenté dans les mêmes proportions que l'assiette taxable.

Parmi les pistes que nous étudions, il y a celle de la consommation de petits colis. La semaine dernière, 200 000 colis ont été contrôlés à l'aéroport de Roissy en une journée. Cette consommation étant effective, puisqu'elle est décaissée, de la TVA devrait y correspondre, mais ces circuits sont parfois exonérés de droits de douane et de TVA. Au-delà des fraudes, nous avons constaté en effet, dans les paquets qui ont été contrôlés, une sous-déclaration massive de valeur et des

importations pour revente et non à destination de particuliers. C'est une première source de perte de TVA.

Nous devons aussi nous améliorer dans le suivi des paiements d'une forme d'activité non déclarée, qui est une autre source de potentielle perte massive de TVA.

Plus largement, se posent des enjeux de fraude. C'est pourquoi le Gouvernement continue de pousser pour l'usage de la facturation électronique. Le bon suivi des chaînes de paiement grâce à ce dispositif devrait permettre en effet de récupérer 2 à 3 milliards de TVA.

En somme, concernant la TVA, le sujet n'est pas l'effondrement de l'assiette taxable, mais sa décorrélation avec la fiscalité engrangée. Nous pourrons discuter des conclusions de la mission.

J'en viens à votre question relative aux annulations. Nous tenons le périmètre des dépenses de l'État à 300 millions d'euros près. Nous avions annoncé un chiffre, qui figure dans les tableaux qui vous ont été remis, nous avons ensuite exécuté la dépense, et le total des dépenses effectives sera supérieur de 300 millions d'euros à ce que nous avions prévu. En parallèle des annulations, nous proposons des ouvertures. Contrairement à ce que certains ont pu croire, nous n'annulons pas des dépenses pour faire des économies supplémentaires, je le dis très sereinement. Les annulations sont nécessaires pour tenir compte des reports.

Concernant les CSPE, nous avons débudgétisé 3,1 milliards d'euros car nous compensons à présent la cogénération et les dépenses pour les zones non interconnectées (ZNI) par les accises. Celles-ci n'augmentent pas, mais sont dédiées à de nouveaux objectifs financiers. Ces 3,1 milliards d'euros se font hors du budget. Inversement, je vous garantis que, hors CSPE, les budgets de la mission *Énergie, développement et mobilité durable* sont en légère hausse, à 700 millions d'euros. Nous n'avons pas masqué une baisse de 2,9 milliards d'euros pour les dépenses d'énergie pour financer des engagements contractuels.

Par ailleurs, à l'article 19 du PLF pour 2026, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer) majorée est proposée pour que les plus vieux contrats d'énergies renouvelables, en particulier d'énergie photovoltaïque, contribuent à une forme de rétrocession d'une partie des marges liées au fait qu'à l'époque, on n'imaginait pas que les prix de l'électricité et la rentabilité atteindraient les niveaux actuellement observés.

Enfin, j'ai beaucoup poussé pour que la réserve soit désormais interministérielle et nous permette de faire la bonne gestion constatée en 2025. Pour autant, vous avez raison de dire que les enveloppes de gestion de crise ne sont pas simples à identifier quand nous votons les projets de loi de finances pour l'année. L'enveloppe des dépenses à « interministérialiser » s'élève à 1 milliard d'euros environ. Mais, dans le budget de la sécurité civile, dans celui de l'outre-mer ou dans celui du ministère de l'intérieur, les provisions pour crise sont faibles. Nous en

débattrons prochainement, notamment au sujet des niches fiscales supportées par le budget outre-mer. Après quelques mois de suivi de l'exécution des budgets, mon intuition est que le ministère des outre-mer gagnerait à avoir une enveloppe plus libre d'emploi. Chaque année, en effet, on finance les crises – souvent climatiques – par la solidarité interministérielle et en activant les budgets de l'éducation, de l'environnement, du transport ou du logement. Une réflexion structurante serait pertinente en la matière, dans la mesure où le monde est confronté à un nombre croissant de chocs, en particulier climatiques.

M. le président Éric Coquerel. Je suis étonné que vous n'imputiez en rien la baisse de la TVA à celle de la consommation des ménages.

J'ai noté ce que vous avez dit concernant les CSPE. Du même coup, les crédits sont perturbants, de manière faciale. Il serait intéressant d'envisager un changement de maquette, pour plus de clarté.

Enfin, l'imprévisibilité des crises ne concerne pas seulement l'outre-mer.

Présidence de M. François Jolivet, vice-président de la commission.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le Gouvernement maintient la prévision de solde à – 5,4 % du PIB, comme prévu dans la loi de finances pour l'année. Cela signifie que le déficit reste massif et structurel, sans inflexion de la trajectoire. La dette continue donc de croître et notre pays demeure l'un des plus déséquilibrés de la zone euro.

Le solde budgétaire s'améliore légèrement. À – 131 milliards d'euros, il est supérieur de 8 milliards d'euros à la prévision de déficit budgétaire de la loi de finances initiale, mais il ne faut pas se faire d'illusions, cette amélioration doit beaucoup à des facteurs conjoncturels : la baisse de la charge de la dette, les taux et des ajustements techniques. Ce n'est donc pas une amélioration structurelle.

Concernant les recettes, les hausses d'impôts sur les sociétés, outre certaines taxes énergétiques, compensent la dégradation des recettes de la TVA, qui nous renvoie à une interrogation sur la consommation.

S'agissant des dépenses, le Gouvernement se félicite de tenir la cible des 488 milliards d'euros pour le périmètre de l'État. Mais il faut rappeler que cette stabilité apparente marque en fait une succession d'ajustements en cours d'année : 2,7 milliards d'euros conformément au décret d'annulation de crédits, 4 milliards d'euros de surgels et, dans le PLFG, 4,2 milliards d'euros d'annulations, compensant à peine les 3 milliards d'euros d'ouvertures nouvelles.

La gestion reste donc sous tension et sans vision d'ensemble, avec des dégels et des règles – donnant ainsi l'impression d'une maîtrise du budget. La véritable revue de la dépense publique et de la réduction du train de vie de l'État doit être une priorité pour 2026. Ce PLFG doit nous éclairer sur l'exercice futur.

Dans son avis, le HCFP rappelle que pour 2025, l'effort de réduction du déficit repose uniquement sur les hausses de prélèvements obligatoires et que « *l'effort en dépenses serait nul* ».

Ma première question concerne le financement de nos obligations contractuelles à propos des énergies renouvelables, pour 1,1 milliard d'euros. C'est une somme considérable. Pouvez-vous nous éclairer sur ces fameux engagements contractuels et, surtout, sur leur pérennité ? L'argent des Français continuera-t-il, chaque année, à compenser ces engagements ? Si ces derniers ont pour conséquence de devoir ouvrir des lignes de crédits, faut-il les revoir ? A-t-on la possibilité de le faire ? Est-ce crédible ? Est-ce souhaitable ?

Ma deuxième question concerne la diminution de la consommation. Vous avez expliqué que le modèle des petits colis prenait en défaut cette invention française qu'est la TVA. Vous avez également mentionné une « *sous-déclaration massive* » dans les petits colis. Pouvez-vous la quantifier ? Comment peut-on y remédier ? Vous avez également évoqué, parmi les voies de solution, la facturation électronique. Comment ce dispositif pourrait-il nous aider à la régler la question de la sous-déclaration massive pour les colis qui arrivent en France puisque, par définition, le producteur chinois n'est pas soumis à la facture électronique ?

Par ailleurs, la Grèce que tout le monde montrait du doigt voilà quelques années et qui était aux prises avec les difficultés budgétaires que l'on sait, rembourse par anticipation les prêts qui lui ont été consentis. Elle contribue ainsi à une amélioration de 1,1 milliard d'euros du solde du compte de concours financier *Prêts à des États étrangers*. C'est remarquable. Au-delà du PLFG, pensez-vous que l'on puisse tirer des leçons de l'exemple grec, que nous suivons depuis une quinzaine d'années ?

Enfin, les chiffres qui ont été présentés il y a quelques semaines concernant la consommation sont-ils de nature à modifier à nouveau les équilibres globaux du PLFG d'ici à la fin de l'exercice budgétaire ?

L'enjeu de vote est moins important pour le PLFG que pour le PLF. Néanmoins, il est important que nous envoyions un signal et que, malgré les interrogations que je nourris face à l'absence de réforme structurelle, nous votions ce PLFG.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Vous avez commencé en disant que ce PLFG ne portait pas une vision d'ensemble. Depuis ma prise de fonctions, il m'a semblé essentiel de faire deux choses, qui se traduisent dans ce texte.

La première était la création d'une vraie mise en réserve interministérielle, pour gérer les aléas haussiers et baissiers qui se produisent chaque année. Historiquement, les réserves étaient ministérielles, ce qui ne favorisait pas à une bonne régulation de la dépense. En effet, aucun ministère n'était incité à faire des économies, puisque leurs réserves étaient, en somme, leur propriété. Quant aux ministères qui rencontraient des aléas, ils se retrouvaient dans des situations

difficiles – je pense notamment aux enjeux concernant l'outre-mer ou la sécurité. Cette réserve interministérielle a donc été créée et présentée lors du comité d'alerte d'avril. Elle devait nous aider à atteindre nos objectifs, et je crois que cela a fonctionné.

La deuxième chose a consisté à vous associer, en toute transparence. J'ai eu l'honneur de siéger dans cette commission comme députée, à une époque où l'exécution n'était jamais suivie. Cela nous occupait au mieux une heure par an. Je ne parle pas de l'évaluation des politiques publiques, mais bien de leur exécution. Certes, les années 2023 et 2024 ont été particulières compte tenu de l'inflation et de plusieurs crises. Ce qui s'est produit fin 2024 dans les débats budgétaires était dû en partie au fait que les députés ne se sentaient pas suffisamment informés et sereins quant à la réalité des chiffres qui leur étaient présentés. Nous avons réuni deux comités d'alerte et rendu publiques toutes les données dont nous avions connaissance – pour l'État, pour les collectivités et pour les hôpitaux. C'est une vision non pas d'ensemble à l'euro près, mais de méthode, qui me semble avoir été déterminante pour parvenir en fin d'année à ce résultat d'un déficit en ligne avec les prévisions.

Par ailleurs, la France n'est, à de nombreux égards, pas comparable à la Grèce. La crise grecque a commencé précisément en raison d'un défaut de communication, et avec un déficit d'abord estimé à 5 % du PIB grec, puis à 7 %, puis à 9 % et finalement à 12 % pour l'année 2009. En outre, la croissance économique française est, encore au troisième trimestre, bien supérieure en France qu'en Grèce. Certes, la Grèce rembourse de manière anticipée ses créances vis-à-vis des autres pays européens – dont 1,1 milliard d'euros de créances de la France –, mais, pour réussir à rembourser sa dette, la Grèce doit générer chaque année un excédent primaire de 3 points de PIB. La leçon à tirer est donc qu'un pays peut être asphyxié par sa charge d'intérêt. Pour nous, cela représenterait deux fois plus d'efforts que ce que nous essayons de faire d'ici à 2029.

J'en viens aux remarques selon lesquelles l'État devrait se serrer la ceinture. Pour le grand public comme pour vous, il me semble utile de comparer l'évolution de la dépense entre la fin de l'année 2023 et aujourd'hui. En cumul, les dépenses de l'État et des opérateurs ont baissé de 0,1 %. En volume, depuis deux ans, les dépenses sont donc restées stables. Sur la même période, les dépenses des collectivités ont progressé de 3,1 % en volume et celles de la sphère sociale ont crû de 5,5 %. Les chiffres montrent que nous avons une vision erronée du périmètre sur lequel doivent se concentrer les efforts. Bien sûr que l'État doit se serrer la ceinture et réduire son train de vie mais la réalité est celle des chiffres que je viens de donner. Aussi allons-nous continuer à viser la stabilité des dépenses de l'État et des opérateurs – d'ailleurs, le PLF pour 2026 propose une stabilité en valeur, hors défense. Les enjeux de la sphère locale et de la sphère sociale sont à appréhender de manière collective.

Concernant les petits colis, je rappelle que les droits de douane ne s'appliquent pas en dessous de 150 euros. Il importe donc d'abord que le bien soit

facturé au bon prix pour que la TVA s'applique. Or 80 % des colis sont non conformes : pour une moitié en matière de qualité, de sécurité et de contenu, et pour l'autre sur les valeurs déclarées. Puisque lorsque vous sous-déclarez, vous êtes exempté de droits de douane si le montant n'atteint pas 150 euros, la TVA injectée dans le système est massivement inférieure à la valeur effective du bien. Par ailleurs, cette exemption concerne seulement les particuliers. Mais la loi est détournée car, dans nombre de colis, les produits sont en fait destinés à de la revente. Il s'agit donc d'un flux commercial, soumis à d'autres règles d'importation et de fiscalité, notamment des droits de douane.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement vous propose résolument de créer une taxe sur les petits colis. Sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, nous avons également instauré l'union douanière, pour que des droits de douane s'appliquent à tous les colis au 1^{er} janvier 2028 sans la barrière des 150 euros. Nous avons aussi un enjeu de système d'information, pour pouvoir suivre massivement le flux. La France retire 1 produit pour 2 000 produits contrôlés au Havre, quand le ratio est de 1 pour 2 millions dans l'Union européenne. Il faut que nos pratiques deviennent les pratiques européennes.

Quant au sujet de la facturation électronique, il est lié à la TVA, mais pas aux petits colis. Ce dispositif sera, pour les entreprises, l'équivalent de la déclaration du prélèvement à la source pour les particuliers. Toutes les factures devront être reçues par mode électronique à partir de septembre 2026 et émises ainsi à compter de 2027. Après deux cycles de cette mécanique, nous pourrons préremplir les déclarations de TVA. Pour les petites entreprises, cela permettra un gain énorme en productivité, en coût d'expert-comptable et en ressources humaines dédiées à la déclaration de TVA. Pour l'État, ce sera une façon de sécuriser la chaîne, afin que le circuit TVA soit moins fraudé.

Ainsi, pour des raisons différentes, les mesures relatives aux petits colis et la facturation électronique devraient, de manière convergente, améliorer notre rendement de TVA.

J'en viens aux CSPE. Le PLF pour 2026 prévoit la renégociation des contrats S6 et S10, signés entre 2006 et 2010 quand le ministre Jean-Louis Borloo avait lancé le Grenelle de l'environnement. Ces contrats anciens sont rémunérateurs, voire trop rémunérateurs à certains égards. Nous prévoyons également de plafonner les primes négatives, ce qui signifie qu'on arrête de penser qu'on peut payer les producteurs sans plafonnement quand les prix sont négatifs. Cette mesure rapportera 2,5 milliards en 2026. Enfin, on instaure une Ifer supplémentaire.

S'il est important d'avoir des CSPE pour que les personnes qui investissent en France sachent quelle est la rentabilité minimale à attendre, il faudrait aussi avoir des contrats plus courts, compte tenu de l'évolution des marchés énergétiques.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Il est pour le moins normal qu'il y ait de la transparence entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Mais il est vrai que nous avons un peu souffert du manque de transparence, ces dernières années, donc je vous remercie.

Quand j'évoquais l'absence de vision d'ensemble, je parlais de la difficulté majeure que nous avons à baisser la dépense. Nous n'y parvenons pas. Les prélèvements obligatoires augmentent de 0,8 point de PIB, mais on réduit le déficit de 0,4 point de PIB. Jusqu'où faut-il aller ? Si nous ne faisons porter l'effort que sur les prélèvements obligatoires, nous n'y arriverons pas.

Par ailleurs, j'ai été le rapporteur au Parlement européen du code de l'union des douanes. Chaque État étant libre de sa manière de contrôler les flux, nous ne pourrons malheureusement pas changer grand-chose, à moins de revoir le code. Les États sont jaloux de leurs prérogatives.

Enfin, allez-vous rediscuter les contrats en cours, éventuellement pour les raccourcir ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Un nouveau code douanier s'appliquera au 1^{er} janvier 2028, avec une base de données plus transparente entre pays pour que les écarts de contrôle soient détectés. C'est une grande avancée.

Par ailleurs, nous ne pourrons pas renégocier les contrats d'autorité. C'est contractuellement impossible. Ce serait contesté devant le Conseil d'État, puis le Conseil constitutionnel, et l'État devrait rembourser ce qu'il pensera avoir économisé. En revanche, on peut réfléchir à de nouveaux contrats et à la façon de récupérer, par l'Ifer majorée, une partie de la marge que l'on considère comme excessive. Pour notre pays, son État de droit et son attractivité pour les investisseurs, il est utile que nos contrats soient exécutés.

M. François Jolivet, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jean-Philippe Tangy (RN). La France n'est pas la Grèce, mais le personnel politique français actuel ressemble beaucoup au personnel politique grec de l'époque. Je laisse chacun apposer les qualificatifs qui conviennent.

Madame la ministre, vous me faites penser à la Première ministre Mme Borne qui était ravie d'assumer trois budgets en déficit, expliquant qu'elle n'avait pas de leçon à recevoir sur la gestion des finances publiques. Donc cela continue ! Si vous n'aviez pas bénéficié d'une diminution de la charge de la dette de 2,9 milliards d'euros, vous n'auriez pas réussi à atteindre vos objectifs. Si vous n'aviez pas augmenté les impôts de 25 milliards d'euros en dehors de l'évolution spontanée, vous n'auriez pas tenu vos prévisions. Une fois de plus, vous êtes incapable de maîtriser la dépense, qui progresse encore de 1,2 % en volume. Vous avez beau nous expliquer chaque année que vous tenez tout à l'euro près, que vous avez compris et que nous allions entrer dans des plans d'économie, vous êtes

incapable de tenir la dépense. Quand le rapporteur général vous interroge sur votre incapacité en la matière, vous ne répondez pas à la question. De même, vos prédécesseurs ont été incapables de le faire pendant sept ans de macronisme, malgré les alertes de la Cour des comptes.

Le problème de la France est un problème, non pas de recettes, mais de dépenses, lesquelles sont hors contrôle. Et à chaque fois que l'on vous interroge sur des dépenses précises, ce n'est jamais de votre faute. Ainsi nous avez-vous répondu sur les contrats : « *Ah, mais qui aurait pu prévoir la situation de la France avec ces contrats d'énergies renouvelables ?* » Mais tout le monde l'avait prévu ! Tous vos opposants l'avaient prévu.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Je n'ai pas dit cela.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Si, vous l'avez dit.

Selon vous, il était impossible de savoir qu'on en serait à ce niveau de prix. Mais il n'y a pas de perturbation des prix, cette année. Vous avez donc menti sur la charge des CSPE, l'année dernière. Nous l'avons dénoncé ici-même. Je l'ai dit. La charge était mensongère. Vous devez rajouter 1 milliard d'euros parce que vous avez menti.

Toute la contractualisation autour des énergies renouvelables est une arnaque d'État. C'est une spécialité de la France. De toute façon, notre personnel politique dirigeant est proche du niveau de l'effondrement de l'URSS : il prend des rentes d'État, est très satisfait de lui et dit au bon peuple qu'il n'a qu'à payer pour la faillite collective.

Je vous le dis, madame la ministre, commencer votre audition en expliquant que si l'on ne vote pas votre PLFG, on est des salauds parce que l'aide aux adultes handicapés ne pourra pas être financée, est scandaleux ! Vous avez beau dire que vous considérez que le Parlement est souverain. En fait, si l'on n'est pas d'accord avec vous, on est des méchants élus et on n'est pas correct. On ne laissera pas faire ! On ne se laissera pas intimider. Vous n'avez qu'à tenir la dépense.

Nous expliquer qu'il faut que le Parlement vote de nouveaux crédits pour financer l'AAH alors que dans le PLF pour 2026, vous allez porter atteinte à la justice fiscale s'agissant des personnes en situation de handicap et de leur travail, c'est scandaleux.

Je n'ai aucune question à vous poser puisque, de toute façon, vous ne faites que nous mentir.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Monsieur le député, parler de mensonge est une attaque grave. Je suis ministre depuis le 23 décembre 2024 et je n'ai jamais menti. Il y a une Cour de justice de la République, n'hésitez pas à la saisir.

Vous dites que nous ne tenons pas la dépense et que nous vous faisons passer pour des salauds. La dépense est tenue à 300 millions d'euros près par rapport à la loi de finances pour l'année s'agissant du périmètre de l'État. C'est inscrit dans les tableaux que le HCFP a validés. Dans cette enveloppe globale, qui est tenue, nous avons besoin d'ouvrir des crédits dans les cinq domaines que j'ai cités. Il y a des ajustements à faire entre les ministères qui ont pu dépenser moins et ceux qui ont connu des aléas à la hausse. En l'occurrence, il faut 450 millions d'euros pour payer l'AAH et la prime d'activité jusqu'au 31 décembre.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Il fallait le prévoir.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous le prévoyons chaque année, à tel point qu'en 2025, la dépense de l'État est tenue à 300 millions d'euros près, dans un périmètre d'environ 490 milliards d'euros. Quand on compare les ouvertures que nous proposons au total de la dépense, on ne peut pas dire que le Gouvernement a voulu masquer quoi que ce soit. Le périmètre est tenu. Les ajustements nécessaires doivent passer par la loi, parce qu'ils nécessitent de mobiliser la réserve interministérielle. Cela signifie que des ministères non sociaux vont financer des dépenses sociales et que des ministères non régaliens vont financer des dépenses régaliennes. C'est cela, le mécanisme de ce PLFG.

Vous pouvez considérer que c'est absurde, que vous n'y comprenez rien et que je vous mens.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Je comprends tout. Vous êtes en train de nous mentir.

M. François Jolivet, président. On ne s'interpelle pas, s'il vous plaît.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Je ne suis pas en train de vous mentir, mais de vous expliquer la réalité.

Par ailleurs, j'ai rappelé la stabilisation des dépenses de l'État et de ses opérateurs et l'évolution à la hausse de celles des collectivités et de la sphère sociale. Je n'ai pas le pouvoir de gérer les collectivités, qui sont autonomes. S'agissant de la sphère sociale, la population vieillit, les retraites augmentent et des choix doivent être effectués.

Ce qui est à la discrétion et la décision directe du ministre, c'est de tenir les dépenses de l'État et des opérateurs. En l'occurrence, depuis la fin de l'année 2023, celles-ci ont baissé de 0,1 % en volume. C'est du jamais vu. C'est peut-être insuffisant pour vous, mais c'est ce que vous avez mis dans les textes et que nous avons exécuté.

Enfin, la charge d'intérêt a baissé parce que les agences de notation, la Commission européenne et l'ensemble des observateurs ont systématiquement valorisé – en avril, en mai, en juin – le fait que notre gestion pour 2025 est méthodique, transparente et source de stabilité.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Mon groupe soutiendra ce PLFG, qui confirme l'orientation du budget adopté en début d'année, c'est-à-dire celui d'une réduction du déficit qui sera tenu, selon ce que vous avez écrit et annoncé, à – 5,4 % du PIB. Pour autant, il faut préciser qu'à ce niveau, nous n'arrivons pas encore, hélas, à réduire la dette, qui continue à augmenter.

Les rendements de l'impôt sur les sociétés sont en hausse de 5,2 milliards d'euros. Comment explique-t-on cette bonne surprise ? À l'inverse, que dire de la baisse de 5 milliards d'euros des rendements de la TVA ?

Ce budget est de nature à rassurer nos collègues de gauche qui, depuis des mois, répètent que la France est confrontée à un problème de recettes. Au contraire, les recettes fiscales nettes sont en hausse de 3,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Dans l'effort de redressement des comptes, quel est le ratio entre la hausse des prélèvements obligatoires et la baisse des dépenses ? À l'automne 2024 – vous n'étiez pas ministre –, des chiffres flous et tordus par les gouvernements précédents avaient été communiqués finalement démentis par la Cour des comptes, puisque l'effort avait intégralement porté sur des hausses des prélèvements obligatoires. Qu'en est-il cette année ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Le ratio de 2025 vient d'être donné par un de vos collègues. Le HCFP montre que la baisse du déficit est largement la conséquence de la hausse des recettes. De fait, le taux de prélèvements obligatoires a fortement chuté en 2023 et en 2024, pas du fait d'une baisse des impôts, mais parce que l'élasticité entre le PIB et l'impôt sur les sociétés s'était effondrée. En 2025, on observe le retour à une élasticité plus normalisée, réserve faite du cas de la TVA. L'impôt entre dans les caisses de manière normalisée avec, toutefois, un taux de prélèvements obligatoires de 43,6 % encore largement inférieur à ce qu'il était en 2019 – 44 %. Ainsi, l'effort de réduction du déficit est en effet porté par une hausse des recettes, mais cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu d'effort en matière de dépenses. Il faut néanmoins prendre en compte la surtaxe d'impôt sur les sociétés dans les ressources supplémentaires.

Sur la TVA, je l'ai dit, pour répondre à l'enjeu de conversion entre la base taxable et l'impôt réellement engrangé, nous avons lancé une mission à Bercy et envisagé des mesures pour lutter contre la fraude et une taxe sur les petits colis.

Je le répète, nous avons un enjeu de dépenses. J'ai montré que l'État fait des économies en dépenses dans tout ce qu'il peut piloter. Même s'il doit poursuivre ses efforts, nous sommes loin de tout ce qu'on entend dire sur le train de vie de l'État. Les dérives viennent de notre sphère sociale – les retraites, la maladie et potentiellement les autres dépenses sociales. Si ce rythme se poursuit, compte tenu de la croissance de notre PIB, nous devrons avoir un modèle fiscal et productif très différent. Ce n'est pas ce que je préconise, mais une décision collective est nécessaire.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Quand reconnaîtrez-vous que votre politique est un fiasco économique et social ? Nous en avons le résultat sous les yeux, avec 32 milliards d'euros de coupes budgétaires en loi de finances initiale, auxquels vous avez ajouté 3 milliards d'euros en avril, puis 10 milliards d'euros d'annulations de crédits. Vous nous expliquez que ce sont des ajustements, avec des vases communicants. Mais les 10 milliards d'euros d'annulations ne sont pas tous transcrits en ouvertures, lesquelles ne représentent que 3 milliards d'euros. En outre, ces annulations pèsent pour 4,2 milliards d'euros sur nos services publics.

Résultat, la croissance et l'activité s'effondrent. Vous aviez préparé l'année sur une base de 1 % de croissance, mais celle-ci sera de 0,7 %. Quant au plan de stabilité du Gouvernement de 2024 pour 2025, il estimait la croissance à 1,4 % grâce à la consommation populaire.

Or la pauvreté explose et la consommation populaire s'effondre, ce qui se traduit par 5 milliards d'euros de TVA en moins. Et ce qui est inquiétant, c'est que vous allez recommencer l'année prochaine, puisque la consommation devrait encore baisser.

Certains disent que l'effort ne porte que sur les recettes. Mais qui paie ? En l'occurrence, la hausse de la fiscalité concerne à 50 % les impôts sur la consommation d'énergie, donc l'ensemble des Français. Quant à la surtaxe d'impôt sur les sociétés, qui semble vous ravir, je rappelle que vous avez décidé de la passer de 8 à 6 milliards d'euros l'an prochain, donc de faire un cadeau de 2 milliards d'euros.

Par ailleurs, comment se fait-il que la charge de la dette ait été surestimée ? Était-ce pour servir ce chantage à la dette que l'on nous fait en permanence pour justifier l'austérité ? Si la charge a été surestimée cette année, le sera-t-elle à nouveau l'an prochain, pour appuyer vos politiques ?

Il est vrai que vous avez baissé les dépenses publiques : cela se ressent dans les services publics. Vous nous donnez des montants en volumes, mais nous aimerais connaître l'évolution de ces dépenses en proportion et en pourcentage du PIB intégrant l'inflation et l'augmentation des besoins. Nos services publics souffrent.

Vous avez également coupé les crédits de la mission *Investir pour la France de 2030* de 1,6 milliard d'euros au moment où la France se désindustrialise. Vous dites que les opérateurs n'ont pas tout dépensé, et que les programmes avancent. Mais l'anée dernière, vous aviez déjà coupé ces crédits de 1,2 milliard d'euros. Comment expliquez-vous qu'on ne soit pas capable de dépenser efficacement l'argent de l'État pour défendre les industries et en rouvrir, à l'heure où les fermetures n'ont jamais été aussi nombreuses ?

J'en viens aux dépenses de la sécurité sociale. Avec plus de pauvres, plus de malades et plus de personnes âgées, je me demande comment vous ferez pour réduire la dépense.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Je resterai factuelle, afin que notre débat ne déborde pas le sujet de cette audition.

Concernant la charge de la dette, nous avons connu un ralentissement de l'inflation. Celle-ci était de 1 % en octobre dernier alors que nous pensions qu'elle serait de 1,4 %. Or en général, les taux d'intérêt sont liés à l'inflation. Nous pensions donc avoir un taux à dix ans de 3,6 % en fin d'année : il est de 3,4 %. Les facteurs de cet écart de 0,2 point sont à la fois français, européens et mondiaux. En effet, une baisse mondiale des taux a suivi les décisions de la Banque centrale américaine et divers mouvements de marchés. Nous n'avons pas eu l'obsession de surestimer la charge de la dette. La Banque centrale européenne (BCE) elle-même prévoyait des taux d'intérêt moyens à dix ans en zone euro plus élevés que ceux qui sont observés en moyenne en zone euro.

Avons-nous gonflé la charge de la dette pour faire peur aux Français et pour justifier des économies supplémentaires l'an prochain ? Je ne crois pas. Au contraire, il est de bonne gestion d'éviter d'arriver à une situation dans laquelle nous n'aurions pas les moyens de payer nos créanciers. Je préfère que nous soyons prudents, quitte à constater en fin d'année que nous avons eu besoin de faire moins d'économies que prévu, plutôt que l'inverse. Vous seriez alors les premiers, à raison, à considérer que le Gouvernement n'a pas bien fait son travail. En l'occurrence, il n'y a pas eu de surestimation.

Par ailleurs, en volatilité annuelle, les taux français évoluent dès qu'il y a de l'incertitude politique. Or dans toutes leurs évaluations, nos créanciers internationaux, la BCE et les agences de notation ont systématiquement cité la bonne gestion de 2025, la transparence et les comités d'alerte.

Sans l'annulation de crédits de 1,6 milliard d'euros, les opérateurs de la mission *Investir pour la France de 2030* auraient fini l'année avec plus de 5 milliards d'euros de trésorerie. Avec cette mesure, leur trésorerie s'établira autour de 3 milliards d'euros. Rapprocher les crédits budgétaires et les besoins est de bonnes gestions et de bonne politique. Compte tenu des circonstances budgétaires, j'assume cette décision prise avec les Premiers ministres François Bayrou et Sébastien Lecornu. Je le redis, il s'agit d'un ajustement de trésorerie. Rien n'a été ralenti ou stoppé dans les projets de fond. C'est une décision de gestion financière, pas de politique publique.

En fin de gestion, certaines annulations étant compensées par des ouvertures, le périmètre des dépenses de l'État sera, à 300 millions d'euros près à la hausse, celui que vous avez voté. Nous ne faisons donc pas d'économies en douce.

M. Philippe Brun (SOC). Ce PLFG est un tableau de bord non seulement du budget de l'État en cours d'exécution, mais aussi de l'économie française. En l'occurrence, la baisse des recettes de TVA à hauteur de 5 milliards d'euros illustre

le phénomène de déconsommation qu'une partie des collègues et le Gouvernement ne semblent pas assumer.

Certes, il faut lutter contre la fraude à la TVA, notamment en lien avec les petits colis. Mais il y a aussi une déconsommation. En effet, malgré l'augmentation des prix, le chiffre d'affaires global des supermarchés est passé de 139 milliards d'euros en octobre 2024 à 138 milliards d'euros à fin octobre 2025. Les consommateurs dont les revenus sont inférieurs au salaire médian peinent à consommer du fait de la hausse de 17 % des prix alimentaires ces trois dernières années, même en passant à la marque distributeur ou premier prix. Malheureusement, le projet de loi de finances pour 2026 ne résout pas ce problème de consommation.

Nous devons y travailler, et aborder aussi la question de la surépargne des plus aisés, laquelle apparaît dans les statistiques du PLFG avec la progression du produit de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). En haut, l'accumulation des richesses continue et n'est pas décaissée dans l'économie réelle. Comment faire décaisser davantage l'épargne afin de relancer l'économie et relancer la consommation populaire ?

Par ailleurs, la principale dépense supplémentaire de ce PLFG est l'augmentation des crédits pour le service public de l'énergie. Quand lancerez-vous une mission pour étudier les sommes délirantes consommées pour ce service public ? On a accumulé les boucliers tarifaires – 72 milliards d'euros ces trois dernières années – pour subventionner un marché dysfonctionnel. Et en cette fin de gestion, il faut ajouter un 1 milliard d'euros supplémentaire. Ce marché mal régulé coûte cher aux finances publiques.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. L'Insee vient de publier les chiffres de la croissance. L'acquis de croissance en volume s'établit à + 0,3 % pour la consommation et à + 0,8 % pour le PIB. L'acquis de pouvoir d'achat est, quant à lui, de + 1,1 % et la masse salariale progresse d'environ 1,8 %. Dans le même temps, le taux d'épargne augmente, pour atteindre 18,9 %. Or l'Insee a montré qu'en 2024, la revalorisation des retraites a été épargnée à 75 %. En outre, une partie significative du taux d'épargne est portée par les générations les plus âgées. La répartition des ressources, de la consommation et du taux d'épargne est donc aussi un enjeu générationnel.

Faire passer le taux d'épargne à 17,5 % ou 18 % – ce qui resterait élevé – permettrait de générer un fond de croissance économique par un rebond relatif de la consommation. Nous avons ici un enjeu collectif de stabilité et de signal politique : les Français épargnent parce que notre situation politique et budgétaire n'inspire pas confiance. Elle crée des incertitudes, qui se reportent dans une moindre capacité à prendre des décisions d'achats importants ou à libérer une forme de pouvoir d'achat dans la consommation.

J'en viens à votre question sur l'énergie. Pendant plusieurs années, nous avons tous été terrifiés, à juste titre, par la forte hausse des prix de l'énergie. Durant cette période, les producteurs d'énergies renouvelables finançaient le système et l'État sécurisait les factures d'énergie – d'où les montants significatifs des boucliers tarifaires pour les particuliers et pour les entreprises. Les milliards dont vous parlez sont allés non pas aux producteurs d'énergie, mais aux ménages et aux entreprises. La situation s'est aujourd'hui inversée et les prix de l'électricité sont plus bas, et même stables en 2025 et en 2026. C'est une bonne nouvelle pour nos concitoyens, mais des contrats de long terme garantissant un prix de l'électricité ont été signés, il y a parfois de nombreuses années.

Face à la volatilité, il fallait assurer une meilleure péréquation dans le temps. Pour éviter des rebonds budgétairement très coûteux, nous avons sorti de l'enveloppe budgétaire les dépenses liées aux zones non interconnectées (ZNI) et au biométhane, afin que les 3 milliards d'euros à payer soient financés par le système électrique et non par le budget de l'État, d'où les enjeux de maquette budgétaire dont a parlé le président Coquerel. Sans cela, on laisserait croire aux Français que ces dépenses sont amendables et pilotables. Elles le seront pour l'avenir et les prochains contrats, mais pas pour le passé – *modulo* les mesures proposées dans le PLF pour 2026, à savoir une Ifer majorée, le plafonnement des primes négatives et la renégociation des contrats dits S6 et S10. Ce débat se tient entre juristes depuis de nombreuses années, pour ne pas remettre en cause notre attractivité en matière d'investissement énergétique. Je vous rappelle que nous devons financer de nouvelles installations nucléaires.

M. François Jolivet, président. Peut-être les Français épargnent-ils aussi parce que la situation géopolitique les inquiète, en tout cas pour ce qui est des retraités. L'instabilité politique n'est pas le seul levier de motivation.

M. Jean-Didier Berger (DR). Le déficit est globalement à la cible que nous avons fixée : c'est suffisamment rare pour être souligné. En revanche, comme l'explique le HCFP, ce retour se fait intégralement par la hausse des prélèvements obligatoires, donc aucunement par la baisse de la dépense publique.

Vous dites que le budget de l'État serait contenu sur deux ans. Ce sera peut-être le cas, et encore, à peine. En tout cas, sur un an, on n'est pas à la cible. En outre, le budget de l'État augmente autant que celui des collectivités locales. Il faut arrêter de laisser entendre que les collectivités seraient moins bien gérées.

Par ailleurs, les prévisions en matière d'impôts sont source d'erreurs multiples et contradictoires. Si nous tenons la cible, c'est parce que ces erreurs se compensent. Les recettes de TVA sont moindres tandis que celles liées à l'IS et à l'impôt sur le revenu progressent. En réalité, c'est la France qui travaille qui compense la non-consommation, voire la déconsommation pour rependre le terme de Philippe Brun. Celle-ci ne s'explique pas seulement par l'inquiétude que génère la situation internationale ; elle tient aussi à ce que nous faisons ici, à l'Assemblée nationale. Les Français sont inquiets de constater que les dépenses publiques ne sont

pas suffisamment tenues et que le déficit n'est pas suffisamment réduit. Cette insuffisance de sérieux budgétaire entraîne un risque d'augmentation des taux d'intérêt, donc un risque pour l'avenir de tous les projets de tous les Français.

L'augmentation des prélèvements obligatoires atteint des records. En séance, vous avez souligné qu'avec les mesures qui venaient d'être votées, nous allions franchir une nouvelle hausse historique. Mais la progression entre 2024 et 2025 est déjà particulièrement inquiétante.

Vous avez également indiqué que la réserve interministérielle permettait une meilleure gestion. J'aimerais qu'elle concerne aussi les effectifs. Ceux des agences continuent en effet à augmenter. Si c'est justifié pour les deux organismes mentionnés dans le PLFG, pourquoi ne parvient-on pas à réduire les autres ? Nous aimerais que le mécanisme de transparence soit mensuel et pas seulement trimestriel, à l'occasion des comités d'alerte des finances publiques ou de la présentation du PLFG.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Les taux de prélèvements obligatoires observés en 2023 et en 2024 sont la conséquence d'une anomalie dans l'élasticité entre le PIB et les recettes : à fiscalité égale, à taux d'imposition égal et à fonctionnement du pays égal, cette élasticité s'est effondrée. Du fait de cette anomalie, qui a donné lieu à de nombreux travaux, notamment en commissions d'enquête, les taux de ces années ne doivent pas être pris comme des points de référence ou de comparaison. En outre, dans un contexte de forte inflation, tous les pays européens autour de nous ont connu la même chute d'élasticité.

Par ailleurs, vous parlez d'effectifs ; je parlerai de masse salariale. En 2024, celle de l'État a augmenté de 6,7 %, par la conjonction de revalorisations, de mesures catégorielles et de décisions relatives aux effectifs. Cette année, elle progresse de 1,1 %, strictement en ligne avec la seule inflation. Cela illustre une forme de reprise en main et de ralentissement. On ne peut donc pas dire qu'on a laissé dériver la gestion des ressources humaines. Cet équilibre n'est pas soutenable à long terme, puisque certains agents publics n'ont aucune perspective salariale. Cela nuit à notre attractivité, y compris dans des métiers essentiels. Notre pays a besoin d'hommes et de femmes qui ont envie de s'engager et de rester durablement dans la fonction publique – des policiers, des militaires, des enseignants, des soignants. Un pilotage est nécessaire, avec des choix plus clairs pour une meilleure organisation de l'État. C'est le sens de la réflexion que le Premier ministre a annoncée sur la décentralisation, entendue comme une réforme d'organisation.

Enfin, je n'ai pas dit que les collectivités étaient moins bien gérées que l'État. Il reste, et c'est factuel, qu'en deux ans, les dépenses de l'État ont diminué de 0,1 % en volume tandis que celles des collectivités ont progressé de 3,1 % et celles de la sphère sociale de 5,5 %. Cela ne veut pas dire que l'on a mieux ou moins bien géré, mais cela montre où se localise la dépense publique et quelle est sa dynamique. Je ne porte aucun jugement. Je rappelle également que les collectivités

bénéficient, à divers titres, de 155 milliards d'euros de transferts annuels de la part de l'État pour financer leurs dépenses.

Mme Eva Sas (EcoS). Certes, et contrairement à l'an dernier, le déficit de l'État n'est pas plus élevé que celui prévu par la loi de finances initiale pour 2025. Il est tout de même regrettable que la principale voie retenue pour redresser les comptes publics soit toujours celle de la réduction des dépenses, plutôt que celle de nouvelles recettes, par exemple issues des hauts patrimoines ou d'un meilleur ciblage des aides publiques aux entreprises, qui restent toujours épargnées, voire protégées de l'effort collectif.

Côté recettes, l'impôt sur les sociétés progresse de 5,2 milliards d'euros, mais la TVA recule de 5 milliards d'euros. C'est d'abord la conséquence du ralentissement de la consommation des ménages. Selon l'Insee, 7 ménages sur 10 déclarent limiter leurs dépenses, dont plus d'un tiers pour boucler leur budget. Malgré une inflation faible, la stagnation des dépenses des ménages traduit un pouvoir d'achat fragilisé. Or rien n'est fait pour relancer les augmentations de salaire – ni conférence sociale ni conditionnalité des exonérations, puisque vous avez refusé ces propositions dans le cadre du PLF pour 2026. Vous mentionnez également la fraude à la TVA, en particulier pour les petits colis. Ne devriez-vous pas agir de façon plus massive et volontariste contre la fraude à la TVA dans le e-commerce ?

Par ailleurs, concernant l'hébergement d'urgence, l'État est contraint d'ajouter 100 millions d'euros pour financer les 203 000 places sur lesquelles il s'est engagé. Tous les ans, nous votons une rallonge en PLFG pour garder les places ouvertes. N'est-il pas temps d'être sincère, dans le PLF ? C'est ce que nous vous proposerons pour 2026.

Enfin, vous réduisez de 1,5 milliard d'euros les crédits de la mission *Investir pour la France de 2030*. Vous avez indiqué que cette somme était prise dans la trésorerie des opérateurs : lesquels ? Cela ne les fragilise-t-il pas pour l'avenir ? Pouvez-vous également nous dire ce qu'il advient des 850 millions d'euros d'aide à la décarbonation d'ArcelorMittal, alors que ce groupe a annoncé en avril la suppression de 636 emplois ?

Enfin, je précise à l'attention de certains de mes collègues que les contrats d'achat d'énergie renouvelable à long terme ont rapporté environ 2 milliards d'euros entre 2022 et 2024. Ces contrats coûtent, parfois. Mais ils rapportent aussi. Il est bon de le rappeler.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Vous avez parfaitement raison. Aujourd'hui, tout le monde considère que c'est une dépense publique. Mais, il y a quelques années, on considérait que c'était de l'argent qui entrait. Il faut rappeler le côté symétrique de ces contrats.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, la hausse des 100 millions d'euros inscrite dans le PLFG a été reportée dans le PLF pour 2026, afin que l'on reparte de

cette base. Elle a donc été « soclée ». Des réformes structurelles doivent être engagées pour que ce budget soit en ligne avec nos objectifs de politique publique et plus facile à gérer. Avoir un lot de places qui ne soient pas seulement des places en hôtel demande des investissements plus élevés. À l'issue d'une mission de l'IGF et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées a proposé des évolutions pour limiter le besoin d'ajustements budgétaires – lesquels traduisent une difficulté de gestion par les associations et par l'État.

Les opérateurs qui ont de la trésorerie sont principalement Bpifrance et l'Ademe. J'ai expliqué notre choix d'ajuster les crédits budgétaires aux besoins effectifs de paiement. C'est un changement de pied, qui permet une meilleure gestion des crédits en phase de tensions budgétaires.

Pour le reste, je ne répondrai pas pour chacune des lignes de la mission *Investir pour la France de 2030*. Vous aurez ce débat dans votre niche parlementaire et Marc Ferracci pourra vous en dire davantage s'agissant d'un domaine qui était encore sous sa responsabilité il y a quelques semaines. En tant que ministre des comptes publics, je n'ai pas la possibilité de décider ce qu'on paie et ce qu'on ne paie pas au titre des engagements pris dans le cadre la mission *Investir pour la France de 2030*.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Madame la ministre, je vous exprime notre soutien. Une fois encore, j'ai été choqué par le ton et le style de l'intervention de notre collègue Tanguy. Je constate qu'il est reparti après avoir fait son numéro déplorable. Alors que j'observe la vie parlementaire depuis près d'une quarantaine d'années et que j'ai l'honneur de siéger ici depuis deux ans, je n'ai jamais vu un tel comportement.

Vous nous avez présenté en toute transparence les actes de gestion pour l'exercice 2025 et les dispositions du PLFG qu'il nous faudrait adopter. Nous apprécions l'exercice et la sincérité de votre démarche à l'égard du Parlement. La situation nous engage. Nous prenons acte de l'état de la croissance et des données macroéconomiques qui nous ont été présentées, de même que de la confirmation des hypothèses de travail qui ont permis la présentation du PLF pour 2026.

L'évolution des recettes et des dépenses confirme que la situation peut redevenir sous contrôle dans un délai rapproché, à condition toutefois que la raison l'emporte. La solidarité a son rôle à jouer, notamment en matière fiscale, que nous pouvons moduler tout en étant déterminés et courageux dans les dépenses.

La photographie paraît confirmer une certaine logique. Néanmoins, vous faites preuve – à raison – d'une grande prudence. Les efforts de l'État, que nous constatons année après année, doivent se poursuivre. S'agissant des collectivités territoriales, la dynamique de dépense existe, mais je dois relayer les vives inquiétudes des élus locaux qui ont toujours le sentiment d'être la variable

d'ajustement, et à tout le moins les victimes collatérales d'une crise de notre système d'État-providence. Comment rétablir la confiance ?

Nous relevons aussi, au titre des révisions de l'évaluation des recettes fiscales, une baisse d'un demi-milliard d'euros du produit de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR). Pourrait-on avoir une idée de l'effet de l'absence d'adoption du PLF pour 2025 à l'automne 2024 ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Concernant la CDHR, le décalage est d'environ 500 millions d'euros. C'est la conséquence de la censure, qui a rompu la petite rétroactivité des lois fiscales et sans laquelle cette recette aurait dû entrer.

Je vous remercie pour votre soutien à la transparence et à la bonne exécution budgétaire. La communication de données mensuelles et trimestrielles doit devenir une habitude, pour le périmètre de l'État mais aussi pour les collectivités et la sphère sociale. En effet, l'État représente moins de 40 % de la dépense totale tout en assurant les transferts aux collectivités, à la sécurité sociale, aux ménages et aux entreprises. Aujourd'hui, 60 % du budget de l'État sont des transferts, c'est-à-dire des flux financiers que l'État collecte et envoie aux collectivités, à la sécurité sociale, aux ménages et aux entreprises dès le 2 janvier. C'est notre responsabilité, bien sûr, mais cela veut dire qu'on appelle dépenses de l'État de nombreuses dépenses qui, *in fine*, sont à la main des collectivités et de la sphère sociale. Cela rend parfois difficile la lecture du déficit de l'État.

Mme Félicie Gérard (HOR). Le PLFG est un texte technique important, puisqu'il permet au Parlement de contrôler la fin de l'exécution du budget en cours d'année et de s'assurer que les dépenses autorisées sont maîtrisées jusqu'au dernier euro. Celui qui nous est présenté illustre la volonté du Gouvernement de tenir la trajectoire fixée par la loi de finances pour 2025. La prévision de déficit public est inchangée – 5,4 % du PIB –, malgré un contexte économique marqué par un ralentissement de la croissance et une inflation modérée. Cette stabilité est rendue possible par un pilotage resserré des dépenses de l'État, notamment par des surgels de crédits dès avril puis en septembre, et par un échange régulier avec le Parlement au sein du comité d'alerte des finances publiques. C'est un progrès indéniable.

Néanmoins, elle traduit aussi notre incapacité à réellement amorcer la décrue de notre déficit. Le solde de l'État s'améliore, mais repose encore trop fortement sur des éléments conjoncturels, comme des recettes fiscales plus dynamiques grâce à l'impôt sur les sociétés et une charge de la dette momentanément allégée par la baisse des taux courts. Malheureusement, rien ne garantit que ces conditions favorables se maintiendront. Nous restons donc dans une zone de risque budgétaire. La moindre variation du taux ou la moindre dégradation de conjoncture pourrait effacer les marges de manœuvre reconstituées.

Alors que le pilotage budgétaire en cours d'année a permis de maintenir la cible de déficit à l'identique de la loi de finances initiale pour 2025, vous permet-il de mieux ajuster les prévisions pour 2026 ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Je vous remercie pour votre confiance et votre soutien dans cet exercice de transparence démocratique. C'est bien le moins que nous vous devons, mais c'est nouveau.

Pour qu'il y ait une meilleure gestion, il faut que les chiffrages initiaux soient meilleurs, c'est-à-dire plus « *sincères* ». Cela évite de devoir faire de l'acrobatie budgétaire en cours d'année quand les rendements sont moindres qu'attendu.

Il faut aussi éviter les reports, qui s'ajoutent à la loi de finances votée. En 2023, par exemple, les reports entrants ont représenté 8,3 milliards d'euros pour les seuls crédits budgétaires, hors relance et crise sanitaire. Pour rappel, ils étaient de 2,7 milliards d'euros en 2017, de 0,9 milliard d'euros en 2018, de 1,1 milliard d'euros en 2019, de 0,8 milliard d'euros en 2020. Il n'est donc pas étonnant que le budget ait été sous-exécuté par rapport à la loi de finances initiale pour 2023, au prix de décisions budgétaires difficiles en cours d'année et de dépenses de l'État inférieures à celles qui avaient été votées. En 2025, nous avons décidé de diviser par deux l'enveloppe des reports entrants, qui ont représenté 4 milliards d'euros. Mon objectif est que nous continuons à faire baisser encore cette masse en 2026, pour revenir à un état qui facilitera à la fois la gestion et le suivi par les députés.

M. Charles de Courson (LIOT). L'amélioration annoncée de 8 milliards du déficit du budget de l'État n'est qu'apparence. En effet, la hausse des dépenses publiques se poursuit, avec 45 milliards d'euros supplémentaires, soit 0,2 point. Certes, 27 milliards d'euros incombent à la sécurité sociale et 7 milliards d'euros aux collectivités. Mais vous êtes responsable des blocs État et sécurité sociale. Quant aux prélèvements obligatoires, ils poursuivent leur progression de 0,8 point.

S'agissant de l'amélioration de 8 milliards du solde du budget de l'État, j'appelle votre attention sur plusieurs points.

D'abord, vous aviez prévu 2 milliards d'euros de CDHR. Avez-vous réajusté ce montant, comme vous l'avez fait dans le PLF pour 2026 en le fixant à 1,5 milliard d'euros ? La même question se pose concernant la hausse exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés.

Ensuite, l'estimation des recettes de TVA est erronée pour la troisième année consécutive. La loi de finances initiale prévoyait une hausse de 10 milliards d'euros, réajustée en catastrophe au Sénat à 5 milliards d'euros. Vous dites que la hausse sera finalement nulle, prévoyant donc une stabilité par rapport à 2024, mais à la fin du mois d'octobre, les recettes s'élèvent à 63,4 milliards d'euros, contre 65,76 milliards d'euros à la même période de l'année dernière. Il risque donc d'y avoir encore quelques pertes.

S'agissant de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), je ne comprends pas. Vous dites qu'en exécution, elle aura augmenté de 500 millions d'euros. Mais à fin octobre 2025, on était à

13,40 milliards d'euros, contre 13,7 milliards d'euros à fin octobre 2024. C'est donc plutôt une baisse de 300 millions d'euros qu'une hausse de 500 millions d'euros.

Même chose pour l'impôt sur le revenu : la prévision révisée pour 2025 du PLF 2026 était de 94,9 milliards d'euros en réajusté, contre 88 milliards en 2024, soit une hausse de 8 %, mais, à la fin du mois d'octobre, nous n'en étions encore qu'à 4 % de hausse.

La seule bonne nouvelle concerne l'impôt sur les sociétés, qui est au même niveau qu'en 2024. Vous aviez néanmoins prévu une chute – ce que je n'ai jamais compris.

Je persiste donc à penser que vous avez un problème fondamental d'estimation des recettes et que vos modèles sont inadaptés. Je l'ai dit et redit quand j'étais rapporteur général, et cela continue.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous avons révisé à la hausse les bases fiscales du secteur financier, ce qui explique notre prévision pour l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, un cercle de prévisionnistes réunit les économistes du secteur privé et de la sphère publique pour améliorer les modèles. Le résultat ne sera pas immédiat, mais l'objectif est d'améliorer ce qui s'est révélé défaillant, mal calibré ou mal calibré pour la prise en compte des aléas. Le HCFP joue également un rôle essentiel en la matière.

Je n'ai pas la certitude que nous serons à 5,4 % de déficit, mais les aléas haussiers et baissiers sont perçus comme centrés par l'ensemble des acteurs, internes et externes. Cela signifie que le déficit se situerait entre 5,3 % et 5,5 % du PIB. Nous verrons le déroulé précis en fin d'année.

Enfin, comme vous l'avez constaté dans le PLF pour 2026, nous communiquons sur les aléas, sur ce que nous pensons le plus probable et sur les zones d'incertitudes. C'est une bonne pratique d'associer le Parlement à nos questionnements et à nos hypothèses.

Mme Émeline K/Bidi (GDR). Ce PLFG confirme les constats que nous formulons depuis l'avènement du macronisme : la politique économique néolibérale engendre des effets récessifs. L'évolution des recettes de TVA en est une illustration claire. L'écart de 5 milliards d'euros entre la loi de finances pour l'année et ce PLFG traduit un affaiblissement de la consommation populaire. Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2026 risquent d'accentuer cette tendance, en portant une nouvelle atteinte au pouvoir d'achat des ménages modestes. Dans ce contexte, comment justifier la hausse de 12,2 milliards d'euros des recettes nettes de TVA prévues pour 2026 ? La rebudgétisation de la dotation globale de fonctionnement des régions ne saurait, à elle seule, expliquer un tel optimisme fiscal.

Par ailleurs, les récentes déclarations de M. Bruno Le Maire appellent à la vigilance. Si le PLFG ne présente pas d'écart majeur concernant le déficit, l'absence d'échéance électorale en 2025 peut en partie éclairer ce résultat. Le risque d'écart entre le déficit prévu et le déficit constaté pourrait réapparaître dès l'année prochaine. Quelle réforme le Gouvernement entend-il engager pour renforcer la transparence et l'indépendance du processus de prévision budgétaire, pour le soustraire durablement à toute considération électorale ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. C'est l'enjeu du plan d'action pour les finances publiques, qui a été présenté en mars et fait l'objet d'auditions devant cette commission. Il vise à améliorer à la fois la transparence et la communication des données dont mon ministère dispose concernant l'État et la sphère sociale. L'objectif est aussi que plus d'acteurs accompagnent et aiguillonnent le travail des prévisionnistes. Nous considérons que cet outil est utile à la Nation, et pas seulement à la disposition d'une administration. Je souhaite que cette méthode soit également utilisée en 2026, car le fait que nous tenions les objectifs lui doit beaucoup.

J'en viens aux effets récessifs des budgets. Une croissance à 0,7 ou 0,8 % ne satisfait personne. Je ne parlerai pas de rebond ou de réveil de la croissance française, mais je note qu'au troisième trimestre, les entreprises, les chefs d'entreprise, les investisseurs, les salariés et les travailleurs indépendants ont permis au pays d'avoir une croissance de 0,5 %. À elle seule, la France représente la moitié de la croissance de la zone euro. Or elle ne représente pas la moitié de l'économie de la zone euro. Certes, la situation est difficile. Mais, comparée à celle de pays proches, notre économie est plus résiliente qu'ailleurs. Je ne fanfaronne pas pour autant. N'oublions pas non plus la pression extérieure – celle de la Chine, celle des États-Unis et celle d'un monde dans lequel notre croissance est *de facto* plus faible, du fait de notre démographie.

Je le répète, au troisième trimestre, la France a fait la moitié de la croissance de la zone euro.

M. Gérault Verny (UDR). L'an dernier, j'ai été étonné de constater que les prévisions étaient plus ou moins affinées et rendaient la pratique budgétaire difficile. Cette année, les prévisions des recettes de TVA sont à nouveau surestimées. Comment avez-vous pu envisager une augmentation aussi importante il y a un an, et comment pouvez-vous recommencer pour 2026 ?

À la fin, on va se retrouver avec des recettes plus basses et plus conformes à ce qu'expliquent les économistes : une économie plutôt atone, en tout cas pas poussée par la consommation des ménages puisque le petit rebond de croissance que nous connaissons est plutôt le fait de l'investissement des entreprises. Comment pouvez-vous être aussi optimiste dans vos prévisions ? J'avais posé la même question à vos prédécesseurs. Le consensus des économistes au sens large estime pourtant que ces prévisions sont irréalistes. Du même coup, nous nous retrouvons dans une situation faussée, dans laquelle le budget voté ne peut pas être exécuté

convenablement et demande des ajustements. Pourquoi ne faites-vous pas des prévisions *worst-case*, pour garantir le bon déroulement du budget ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Dans le PLF pour 2026, nous avons indiqué notre marge d'incertitude. C'est une grande nouveauté. L'objectif est de disposer d'un éventail de probabilités pour se donner des marges, car, dix-huit mois après, la réalité est rarement celle qu'on avait prévue. J'ignore s'il s'agit d'un scénario du pire ou du meilleur, mais nous communiquons sur le niveau d'incertitude.

S'agissant des prévisions, c'est une bonne chose que le HCFP pousse le Gouvernement à avoir les prévisions les plus centrées possible. Avant sa création, le Parlement n'avait pas la capacité technique ou opérationnelle lui permettant de comprendre comment ces prévisions étaient établies. La première mission du HCFP consiste à étudier nos prévisions macroéconomiques, leurs conséquences sur les recettes et la manière dont les modèles de recettes sont faits. C'est un grand progrès.

Pour autant, nos modèles collectifs sont-ils adaptés à la conjoncture et à certaines pratiques, comme la sous-déclaration des petits colis ? Je ne peux pas l'affirmer. Les modèles sont en permanence révisés et améliorés. Il est donc essentiel que nos prévisionnistes administratifs travaillent avec ceux des banques, du secteur financier, du secteur assurantiel, des instituts de recherche et des universités, pour que notre modèle Bercy s'enrichisse de toute la compétence de la Nation. Nous travaillons aussi avec la Commission européenne et avec la BCE, qui nous observent et ont accès à d'autres données. Ce travail n'est jamais fini.

J'étais prévisionniste en 2009 dans le secteur privé. Chacun a son propre modèle, mais il est bon que tous les modèles français puissent aider la Nation à avoir le modèle le plus fiable possible. Cela étant, un modèle n'est pas la réalité. C'est pourquoi j'ai décidé de créer une réserve interministérielle et des outils pour faire face aux aléas, quoi qu'il arrive. Grâce à cette double logique, avec de meilleurs modèles et une meilleure capacité à faire face aux aléas, nous pouvons aujourd'hui dire que nous avons mieux respecté le budget.

M. François Jolivet, président. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Nicolas Ray (DR). Vous l'avez dit, madame la ministre, malgré tous vos efforts, les dépenses de l'État continuent d'augmenter. Votre évaluation de la dépense des administrations publiques centrales, établie sur deux ans, correspond, certes, à une baisse de 0,8 point de PIB entre 2023 et 2024, mais à une hausse – donc une dégradation – de 1,2 % entre 2024 et 2025.

J'en viens à mes deux questions. Je regrette l'augmentation de 1,1 % des dépenses de personnel. Je m'interroge à cet égard sur l'augmentation de la masse salariale de 6,7 % intervenue en 2024 – certes, ce n'est pas votre gestion. Comment expliquer cette évolution, qui aurait dû conduire à une maîtrise des dépenses salariales pour l'année 2025 ?

Par ailleurs, j'ai constaté un dérapage de près d'1 milliard d'euros sur les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités – je ne rejette pas du tout la responsabilité sur ces dernières. Il semble que les prévisions ont été erronées, s'agissant notamment du FCTVA (fonds de compensation pour la TVA), qui doit être augmenté de 600 millions d'euros : y a-t-il eu une difficulté à prévoir les dotations de l'État envers les collectivités ?

M. Jean-Pierre Vigier. Je rejoins mon collègue, il faut intervenir rapidement sur l'évolution à la hausse des dépenses – le nerf de la guerre. Pour l'ensemble des administrations publiques, la loi de finances prévoyait une croissance de la dépense publique de 1,2 % du PIB : le PLFG la révise à 1,7 %. La croissance de la dépense des administrations de sécurité sociale s'élève à 2,3 % dans le PLFG, contre 1,6 % selon les prévisions de la loi de finances initiale. Quant à celle de la dépense publique des administrations centrales, elle est passée de 0,6 % à 1,2 % du PIB dans le PLFG. Nous ne pouvons éternellement continuer ainsi. Ma question est donc simple : comment allez-vous agir et que proposez-vous pour réduire ces dépenses ?

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Madame la ministre, vous avez commencé votre propos en qualifiant ce texte de technique. Il est en réalité emblématique de vos choix politiques. Vous avez préféré un PLF de fin de gestion à un projet de loi de finances rectificative (PLFR), comme il en fut pourtant présenté entre 2017 et 2022, jusqu'à ce que vous cessiez d'être majoritaires. Un PLFR nous aurait pourtant permis de discuter de la partie recettes.

Oui, c'est un choix politique de faire largement reposer un budget sur des recettes appuyées sur les classes populaires et moyennes. Or c'est une impasse. La consommation populaire plonge en effet et le décrochage de la TVA, dont les recettes enregistrent une baisse de 5 milliards d'euros, n'est pas simplement lié au fait que certains épargnent, par crainte de la situation politique ou géopolitique, il est dû aussi à la pauvreté des familles, dont certaines se privent de repas.

En raison de ces choix budgétaires, nous sommes également dans l'incapacité de répondre à des besoins fondamentaux, comme le montrent les crédits ouverts – l'hébergement d'urgence et la sécurité civile, donc la protection des populations face au dérèglement climatique. Quelle est votre position quant à ce décrochage entre le niveau des recettes et les immenses dépenses et investissements nécessaires pour faire face aux crises ?

M. Matthias Renault (RN). Le montant de la charge de la dette en fin de gestion compte 2,9 milliards d'euros en moins que celui prévu par la LFI pour 2025. Quelle en est la raison, sachant qu'aucune baisse des taux d'intérêt n'a été prévue pour 2025 ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. S'agissant des chiffres, il faut distinguer les montants qui incluent les transferts et ceux qui ne les incluent pas. Dans les tableaux, apparaît ce que l'État porte à sa charge et qu'il doit ensuite mettre

à disposition, pour que la dépense n'ait pas lieu dans sa sphère, mais dans celle des collectivités ou de la sécurité sociale. Votre commission serait donc bien inspirée de mener des travaux permettant d'avoir une plus grande visibilité sur la construction budgétaire et sur la dépense finale.

Je le redis, le déficit s'établit à 4,7 % du PIB dans le projet de loi de finances initiale du Gouvernement pour 2026. Selon l'application stricte des normes comptables, cela revient à un déficit de 4,5 % du PIB pour l'État et de 0,3 % pour les collectivités, et à un excédent pour la sécurité sociale. Si l'on répartit ce déficit selon les lieux effectifs de dépenses, il s'établit à 1,6 % pour l'État, 0,9 % pour les collectivités et 2,2 % pour la sphère sociale.

J'insiste sur ce point, car notre communication et notre normalisation comptable nous amènent à une lecture totalement illisible et déconnectée des enjeux. Le ministre Laurent Saint-Martin est à l'origine de la loi organique du 28 décembre 2021 créant la loi de finances de fin de gestion (LFG). Le PLFG est un nouvel outil qui n'existe que depuis 2023 – auparavant, il s'agissait d'un PLFR de fin de gestion. Une proposition de loi organique serait toutefois la bienvenue pour clarifier le sujet des transferts : les tableaux communiqués présenteraient à la fois la tuyauterie de comptabilité nationale et la vision des dépenses effectives. Nos échanges seraient ainsi apaisés.

L'augmentation de la masse salariale de 6,7 % en 2024 s'explique tout d'abord par des recrutements de fonctionnaires – militaires, policiers –, surtout dans la sphère régaliennes et dans le cadre des lois de programmation. Il a fallu également prendre en compte le « pacte enseignant », mesure utile visant à encourager un certain nombre d'activités que les enseignants effectuaient souvent sans rémunération, donc de manière inégale sur le territoire. Par ailleurs et notamment à la suite des lois de programmation des ministères de l'intérieur, de la justice, des armées, des mesures catégorielles ont été prises. La hausse de 1,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique est également intervenue en année pleine. Enfin, des primes exceptionnelles ont été attribuées pour les Jeux olympiques – par définition, elles ne seront pas reconduites.

Lorsque j'ai pris mes fonctions le 23 décembre 2024, j'ai fixé pour objectif une évolution de la masse salariale de l'État proche de l'inflation et du glissement vieillesse technicité (GVT) – un élément de progression salariale. J'ai souhaité mettre un terme à la dérive qui consiste à utiliser les lois de programmation pour faire du catégoriel, quand elles ont été annoncées à d'autres fins. Au final, la hausse s'établit à 1,1 %. Il s'agit donc d'une année très particulière, puisqu'il est très rare que la masse salariale de l'État n'augmente pas plus que l'inflation.

Madame Lejeune, des PLFG peuvent en effet être présentés depuis 2023. Contrairement aux PLFR, ils ne comportent aucune mesure fiscale. Le PLFG que je vous présente est technique, puisqu'il concerne le seul périmètre des dépenses de l'État telles que vous les avez collectivement validées, en adoptant, au mois de février dernier, les conclusions de la commission mixte paritaire (CMP). Je n'ai,

pour ma part, fait qu'appliquer un texte né dans un contexte très particulier, sans avoir été membre du Gouvernement qui l'avait présenté ni avoir participé à la réunion de la CMP. Nous – les gouvernements successifs – avons collectivement considéré qu'il fallait, autant que possible, respecter ce texte à la lettre.

Dans la mesure où il s'agit d'un texte de compromis parlementaire, nous vous présentons un PLFG le plus neutre possible. Je le redis, sans malice et sans aucune manipulation, il comporte cinq ouvertures de crédits essentielles – sur la prime d'activité, l'allocation aux adultes handicapés, des dépenses dans les outre-mer, la mission *Défense* et nos engagements contractuels auprès de fournisseurs d'énergie – pour que nous puissions, d'ici à la fin de l'année, tenir ce qui a été prévu sans être en défaut de nos propres obligations.

Chacun doit en avoir conscience. S'il n'est pas adopté, je ne serai, par exemple, pas en mesure de rendre effective l'intégralité des 450 millions d'euros d'ouverture de crédits pour la prime d'activité. Nous nous mettrions ainsi en condition de ne pas pouvoir verser la totalité de ce que nous devons à nos concitoyens.

EXAMEN DES ARTICLES

Au cours de sa séance du jeudi 13 novembre 2026 après-midi, la commission a procédé à l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 (n° 2068) (M. Philippe Juvin, rapporteur général) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025, à propos duquel nous avons auditionné hier Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics. Ce texte sera examiné en séance publique lundi prochain 17 novembre.

Au total, 67 amendements ont été déposés pour la commission. Le contrôle de la recevabilité financière des amendements ainsi que du respect des exigences de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) a conduit à en déclarer six irrecevables, soit un taux d'irrecevabilité de 9 %.

La plupart des amendements de crédits déposés, soit qu'ils aient proposé de refuser des annulations de crédits proposées par le Gouvernement, soit qu'ils aient proposé de répartir différemment des ouvertures ou des annulations proposées par le Gouvernement, respectaient les exigences habituelles en termes de disponibilité des crédits.

Je dois toutefois signaler un motif d'irrecevabilité particulier, et assez peu fréquent, qui a concerné deux amendements : ils proposaient d'augmenter des crédits non évaluatifs d'une mission en les compensant par l'annulation de crédits évaluatifs. Or il n'est pas possible de considérer que des crédits évaluatifs peuvent valoir en compensation de crédits limitatifs.

Enfin, deux amendements proposaient de modifier le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico). Or des amendements portant sur des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales n'ont pas leur place dans un projet de loi de finances de fin de gestion.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de débattre lors de l'audition de la ministre, je vous propose de commencer sans plus tarder l'examen des amendements déposés sur ce texte.

(1) <https://assnat.fr/4gCBM8>.

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2025

Amendements de suppression CF3 de M. Jean-Philippe Tanguy et CF13 de M. Aurélien Le Coq

M. Matthias Renault (RN). Nous souhaitons supprimer l'article liminaire, qui porte sur les grands équilibres.

Après deux années d'écart entre la prévision initiale et la fin de la gestion, le PLFG pour 2025 correspond enfin à ce qui était prévu en loi de finances, à savoir un déficit égal à 5,4 % du PIB. L'objectif n'était pas ambitieux et reste largement en deçà de la prévision pour 2025 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui était de 3,7 % du PIB. D'après le Haut Conseil des finances publiques, à ce rythme, l'objectif d'un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2029 ne sera pas tenu.

La dette publique atteint 116 % du PIB, ce qui correspond au point le plus haut atteint pendant la crise du covid. Aucun autre pays européen ne présente une trajectoire aussi dégradée. L'écart de 5 milliards d'euros entre la prévision et les recettes réelles de TVA résulte d'une faible consommation, qui traduit une légitime défiance de nos concitoyens. Enfin, on constate d'importants surcoûts en matière d'énergies renouvelables, avec l'ouverture de 1,1 milliard d'euros de crédits supplémentaires.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous contestons la lecture économique et budgétaire du Gouvernement, qui nous mène à chaque fois au chaos budgétaire.

L'article liminaire ne peut que constater et déplorer l'effondrement de la croissance, minée par l'austérité et les coupes budgétaires. L'effondrement de la consommation ainsi provoqué se traduit par une diminution de 5 milliards d'euros des recettes de la TVA. En 2024, dans son projet de stabilité, le Gouvernement escomptait pour 2025 une croissance potentielle de 1,4 %, soutenue par la consommation populaire ; elle sera finalement de 0,4 %.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Vous souhaitez sanctionner de façon générale la politique du Gouvernement, et donc supprimer l'article liminaire. C'est votre droit. Permettez-moi simplement de rappeler que cet article est obligatoire et que le PLFG permet de régler différents problèmes, que je vous propose de discuter au fur et à mesure de l'examen du texte. Avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je suis très surprise de ces amendements, dans la mesure où l'article liminaire est obligatoire et ne fait que constater une réalité. Être en désaccord avec son contenu peut motiver un vote contre, mais supprimer le constat de ce qui s'est passé en 2025 n'a pas de sens. De tels amendements ne sont pas de nature à conforter les débats budgétaires.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Vous pouvez être en désaccord avec le budget, contester la politique du Gouvernement et l'ensemble des articles du PLFG, mais celui-ci est fait pour nous ! Il donne aux parlementaires une visibilité sur l'exécution du budget.

C'est devenu une manie : à chaque projet de loi de finances, qu'il soit initial, rectificatif ou de fin de gestion, on veut supprimer l'article liminaire, dont l'objet est de donner une information aussi basique et synthétique que possible. Je ne comprends pas. S'il était supprimé, vous seriez les premiers à réclamer des données pour avoir une vision globale !

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Nous ne sommes pas d'accord sur la nature de l'article liminaire. La ministre, en présentant ce texte, l'a qualifié de simple outil technique de gestion. Ce n'est pas vrai ! Nous ne sommes pas d'accord avec les constats qu'il présente et la manière de décrire la réalité économique qui sous-tend l'exercice budgétaire de l'année 2025. Le PLFG est un outil politique et nous contestons donc la description présentée dans l'article liminaire.

Ce n'est pas anodin de revenir sur 10 milliards d'euros de dépenses. Ce n'est pas non plus anodin de présenter un projet de loi finances de fin de gestion plutôt qu'un projet de loi de finances rectificatif (PLFR), qui aurait donné l'occasion d'un débat politique. Le PLFG, qui est récent, est un outil de dépolitisation du débat budgétaire.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Il n'était en effet pas de tradition de discuter de ces éléments, qui nous paraissaient objectifs. Nous comprenons que certaines données fassent l'objet d'une lecture politique ou idéologique, mais remettre en cause des éléments conjoncturels et des données macroéconomiques peut nous mener assez loin. Peut-être peut-on réécrire certains éléments de l'article liminaire, mais cela s'apparenterait à un exercice de style.

En tout état de cause, je trouve cet acharnement surprenant et je m'interroge sur sa signification.

M. le président Éric Coquerel. Pour ma part, depuis 2017, j'ai toujours vu des amendements de suppression déposés sur les articles liminaires. Simplement, lorsque l'opposition était minoritaire, ils passaient inaperçus ; désormais ils sont plus visibles.

Ces amendements soulèvent toujours le même débat : l'article liminaire est-il une simple photographie technique ou le reflet d'une politique ? Les défenseurs de l'article penchent plutôt pour la première proposition, l'opposition plutôt pour la seconde.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Madame Lejeune, vous regrettez qu'il n'y ait pas de projet de loi de finances rectificatif, mais celui-ci aurait pareillement comporté un article liminaire.

M. le président Éric Coquerel. Il me semble que c'est la différence de nature entre un PLFG et un PLFR que Mme Lejeune voulait relever : dans le second, on peut discuter des recettes, par exemple. C'est bien le fait qu'on ne puisse pas ajouter de recettes dans un PLFG qui pose problème.

Mme Christine Arrighi (EcoS). On prétend que le PLFG est la simple photographie de ce qui s'est passé. D'abord, nous ne sommes pas d'accord avec ce qui s'est passé, d'autant que le budget a été adopté grâce au recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Ensuite, une annulation de 4,2 milliards d'euros de crédits par le PLFG, ce n'est pas un simple constat ni un simple acte de gestion : c'est la confirmation de la politique menée tout au long de l'année 2025. Le PLFG n'est pas une simple photographie, c'est un acte politique.

M. Philippe Brun (SOC). Je suis défavorable à la récente évolution de la Lolf, parce que les PLFG empêchent le Parlement de discuter souverainement des ajustements de fin de gestion : nous sommes conduits à débattre d'ajustements sur lesquels nous n'avons pas la main, sans pouvoir créer de recettes supplémentaires.

En 2022 et en 2023, alors que la rédaction de la Lolf issue de la réforme du 28 décembre 2021 ne s'appliquait pas encore, nous avions négocié notre vote sur le PLFR de fin d'année et obtenu des concessions. Nous ne le pouvons pas avec un PLFG, pour lequel notre droit d'amendement est considérablement restreint. Cela nous met dans une situation impossible. L'an dernier, nous nous sommes résolus à l'abstention, pour permettre la ratification des évolutions de crédits par les groupes qui la souhaitaient. Nous ignorons d'ailleurs quelles seraient les conséquences du rejet d'un PLFG.

Les socialistes s'abstiendront donc sur ces amendements de suppression.

M. Charles de Courson (LIOT). Il est possible d'amender l'article liminaire ! Si vous considérez, comme moi, que les recettes de fin d'année sont surévaluées, vous pouvez proposer de modifier certains chiffres. Cela s'est déjà vu, même si ces amendements sont rarement adoptés.

La commission rejette les amendements de suppression.

Elle adopte l'article liminaire non modifié.

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers *Avance à l'audiovisuel public* au titre de l'année 2025

Amendement CF7 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Il s'agit d'un amendement d'appel relatif à la fraction de TVA affectée à l'audiovisuel public.

Le dernier rapport de la Cour des comptes montre l'existence d'un risque de désagrégation de France Télévisions d'ici à la fin de l'année 2026. De plus, l'accord collectif en vigueur depuis 2013 a été dénoncé en juillet dernier, sans être remplacé. C'était pourtant un facteur de restructuration important pour la maîtrise des coûts de l'audiovisuel public.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. J'entends qu'il s'agit d'un amendement d'appel, mais lorsque le PLFG sera promulgué, l'État aura déjà versé la quasi-totalité des 4 milliards d'euros de TVA affectée prévus pour 2025. Avis défavorable.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Le groupe Ensemble pour la République ne votera pas cet amendement.

Permettez-moi de dire mon désaccord avec les propos de Philippe Brun. Il n'y a pas deux PLF dans l'année ! On ne va pas refaire un PLF à la fin de l'année – c'est précisément la raison d'être du PLFG.

Cela fonctionne ainsi dans toutes les collectivités : quand une mairie examine ses décisions modificatives, elle ne reprend pas l'ensemble des orientations budgétaires de la commune. On ne va pas s'amuser à faire un examen exhaustif du PLF plusieurs fois par an. Le PLFG n'est peut-être pas parfait, mais il est rationnel.

M. le président Éric Coquerel. Nous avons déjà eu ce débat en 2024, à l'occasion des premières annulations massives de crédits. J'étais d'accord avec le ministre de l'économie de l'époque : juste après l'adoption du budget, nous nous étions demandé s'il ne fallait pas envisager un projet de loi de finances rectificatif.

Nous avons trop pris l'habitude de procéder à des annulations ou à des gels de crédits considérables parfois quelques semaines seulement après l'adoption du budget, le tout étant validé par le projet de loi de finances de fin de gestion. En cela, ce dernier transforme le budget.

Nous avions voté 23,5 milliards d'euros de baisses de crédits dans la loi de finances de 2025. S'y ajoutent presque 13 milliards d'euros de gels et d'annulations : on voit bien qu'on passe à tout autre chose, ce qui soulève un problème démocratique.

Nous pratiquons cet exercice depuis trois ans et nous pouvons légitimement nous demander s'il ne serait pas préférable d'examiner un projet de loi de finances rectificatif plus tôt dans l'année, et d'abaisser le seuil des annulations obligeant à avoir un débat au Parlement.

M. Charles de Courson (LIOT). J'ai été surpris par cet article 1^{er}, qui augmente de 10,4 millions d'euros le montant de la TVA affecté à l'audiovisuel public.

On apprend que 9,9 millions d'euros sont alloués à France Médias Monde pour compenser la régularisation payée par l'entreprise au titre de la TVA sur les achats internationaux du fait de la perte de son droit à déductibilité de la TVA – c'est un élément qu'on découvre. On apprend aussi que 700 000 euros sont versés à TV5 Monde en raison d'un niveau de taxe sur les salaires plus élevé qu'initialement prévu : là, on se pince ! À l'inverse, les concours publics à Arte seront diminués de 0,2 million d'euros parce qu'elle a payé moins de taxes sur les salaires que prévu.

La première modification peut s'entendre, sous réserve de savoir les raisons de la perte de déductibilité de la TVA. Mais pour les deux autres, je ne vois vraiment pas pourquoi nous compenserions des erreurs de gestion ! Il est tout de même un peu étonnant de ne pas savoir calculer une taxe sur les salaires.

Mme Eva Sas (EcoS). Depuis que le Gouvernement n'a plus de majorité à l'Assemblée, il essaie de nous faire croire que les PLFR sont inutiles. Ils sont en réalité très utiles, notamment parce qu'ils permettent de voter des mesures fiscales en cours d'année, ce qui n'a rien d'aberrant. Dans un PLFG, la variable d'ajustement est systématiquement une baisse des dépenses. Or le Parlement a le droit de discuter de l'ensemble des solutions possibles, y compris des recettes.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2

Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers

Amendements identiques CF22 de Mme Félicie Gérard, CF24 de M. Jacques Oberti et CF46 de Mme Véronique Louwagie

M. Jacques Oberti (SOC). Nous avons défini une trajectoire pluriannuelle pour CCI France et les chambres de commerce et d'industrie (CCI). Loin de la maintenir, le PLFG propose une ponction de 30 millions d'euros, avec des arguments tout à fait contestables et alors même que, contrairement à ce qui est indiqué, la trésorerie réelle de CCI France ne représente que soixante jours de fonctionnement et qu'elle a une dette relativement importante. D'où notre demande de renoncer à ce prélèvement de 30 millions d'euros.

Mme Véronique Louwagie (DR). Je ne suis pas du tout favorable à la baisse de 30 millions d'euros du plafond de la taxe affectée aux CCI. Il me semble très délicat de revenir le 15 novembre sur un accord trouvé en début d'année dans la loi de finances initiale, alors que onze-douzièmes des charges ont été engagées. Prendre une disposition de cette nature à un moment où les opérateurs ont déjà engagé la majeure partie de leurs actions constitue à mes yeux une rupture du lien de confiance qu'ils ont avec l'État. Nous ne devons pas prendre l'habitude de revenir dans un projet de loi de finances de fin de gestion sur un contrat élaboré avec un opérateur.

Lorsque j'étais ministre, j'ai eu l'occasion de travailler avec les CCI et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA). Je les ai encouragées à s'engager dans un travail de partenariat et de mutualisation. J'ai rencontré les présidents des deux réseaux pour leur communiquer une feuille de route avant l'été et ils m'ont transmis de premières avancées en septembre.

Puisque la moitié des entreprises adhèrent aux deux, avoir dans chaque territoire une maison des entreprises plutôt que deux chambres consulaires serait une bonne chose pour la visibilité des acteurs économiques.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je considère que les opérateurs doivent participer à l'effort collectif en diminuant leurs dépenses, mais je suis très sensible aux différents arguments développés, notamment sur le fait que l'exercice budgétaire est presque terminé. La méthode n'est pas la bonne : on ne peut pas demander à des opérateurs de modifier le 15 novembre leur plan d'activité prévu pour l'année entière. En outre, des accords relatifs à l'évolution à long terme de la trésorerie des CCI avaient été trouvés en 2024. Avis favorable.

M. Charles de Courson (LIOT). Tout d'abord, cet article n'entraînera pas une économie pour l'État : ce dernier conservera simplement 30 millions d'euros qu'il a perçus. En réalité, l'article majore de 30 millions d'euros les recettes de l'État au détriment des chambres de commerce.

Ensuite, ce sera la énième fois que l'État, gouvernement après gouvernement, ne respecte pas les accords passés avec le réseau des chambres de commerce.

Enfin, cette réduction s'appliquera de façon proportionnelle, ce qui fragilisera tout particulièrement les plus petites des CCI. Dans ma région, la CCI se contentera d'en rire : les versements de l'État ne représentent que 15 % de ses recettes, car elle a développé depuis des années des prestations de services. Mais pour d'autres, ces versements peuvent représenter jusqu'à 70 % ou 80 % de leurs recettes ! En les réduisant, vous allez tuer les petites CCI, et plus encore en le faisant alors que les crédits sont déjà engagés.

Mme Christine Arrighi (EcoS). J'aimerais revenir sur le lien de confiance entre l'État et les collectivités, en parlant du Dilico, entre l'État et Voies navigables de France, avec le contrat d'objectifs et de performance (COP), entre l'État et Météo-France, entre l'État et ses cocontractants en général.

L'État contracte, l'État s'engage. Les opérateurs s'engagent eux aussi, sur des performances et des efforts d'efficacité et d'efficience. Et l'État, sans respecter ses engagements, ponctionne en fin d'année parce qu'il a mené une politique qui nous conduit à une situation catastrophique.

Il y a un grave problème non seulement dans ce dispositif, mais de façon plus générale dans la rupture du lien de confiance entre l'État et les opérateurs ou collectivités locales qui conduisent des politiques publiques. Tout cela est vraiment très inquiétant.

Mme Christine Pires Beaune (SOC). Les COP avec les CCI ont été conclus pour la période 2024-2027. En 2025, le prélèvement sur les fonds de roulement devait être de 20 millions d'euros. Réduire leurs ressources à quelques jours de la fin de l'année n'est pas digne et rompt le lien de confiance, si tant est qu'il existe. Les CCI et les réseaux consulaires en général sont mis à contribution non depuis 2017, mais depuis 2012, si l'on veut être honnête. Ils ont déjà beaucoup participé.

Mme Véronique Louwagie (DR). Pour ce lien de confiance, prendre une telle décision aux onze-douzièmes de l'année n'est vraiment pas la même chose que la discuter en loi de finances initiale.

La commission adopte les amendements.

Elle adopte l'article 2 modifié.

Article 3

Modification de la répartition entre les régions de la part d'accise affectée au financement de la création de places en instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)

La commission adopte l'article 3 non modifié.

Après l'article 3

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF66, CF61, CF62 et CF63 de Mme Catherine Hervieu.

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES**

Article 4 et état A

Équilibre général du budget et trésorerie

Amendement CF9 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). C'est l'amendement habituel visant à obtenir des informations sur la détention de la dette française, notamment la détention par des acteurs étrangers à la suite d'opérations sur le marché secondaire. Nous demandons non seulement la part de dette française détenue à l'étranger mais aussi une ventilation par catégorie de détenteurs.

La Banque de France, l'Agence France Trésor (AFT) et les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) disposent de ces informations et adressent régulièrement des rapports à l'AFT, mais ces informations ne sont pas publiques. Il s'agit pourtant d'obtenir non pas des données nominatives sur les prêteurs mais de grandes masses financières.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. La difficulté est que, sur le marché secondaire, les titres s'échangent très rapidement. Dans le cadre de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français, dont les travaux ont été interrompus par la dissolution, la question a été posée par plusieurs parlementaires, dont Kévin Mauvieux, membre de votre groupe.

Je ne dispose pas des informations demandées. Je vous propose, compte tenu de l'approfondissement qu'exige le sujet, de retirer votre amendement, étant entendu que j'écrirai au directeur de l'AFT – à moins que le président de la commission ne souhaite l'auditionner à ce sujet – pour lui demander des précisions. Quoi qu'il en soit, l'information transmise un jour ne sera probablement pas valable une semaine plus tard.

M. Charles de Courson (LIOT). Nos collègues ont raison de demander cette information. Toutefois, il me semble que nous sommes destinataires d'un rapport de l'AFT. Peut-être suffit-il de demander à l'AFT des précisions sur les détenteurs de la dette, que le rapporteur général pourrait vérifier.

M. Matthias Renault (RN). Notre collègue Kévin Mauvieux a fait des contrôles sur pièces et sur place à l'AFT, qui lui a dit ne pas détenir l'information. Pourtant, des SVT travaillant sur le marché primaire de la dette lui ont affirmé en audition disposer de cette information et la transmettre régulièrement à l'AFT. Quant au caractère fluctuant du marché secondaire, il faudrait que l'AFT, ou nous-mêmes, voire des journalistes d'investigation, s'intéressent par exemple à Bloomberg. C'est une source de données financières où l'on peut voir, en étant guidé, qui détient la dette française à l'instant t .

M. Daniel Labaronne (EPR). Cet amendement me donne l'occasion de rappeler que la dette privée des entreprises, rapportée au PIB, est supérieure à la dette publique et qu'elle est en partie détenue par des fonds de pension et par des fonds spéculatifs. Dans ce cadre, le rachat d'actions est un moyen, pour les entreprises, d'éviter de subir des OPA (offres publiques d'achat) hostiles menées par des fonds spéculatifs, et donc d'empêcher que soit entamée notre souveraineté industrielle. C'est un moyen de protection contre la vampirisation de nos entreprises par des fonds étrangers.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF8 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Il s'agit de demander des précisions sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*, sur lequel les parlementaires se penchent relativement peu, à l'exception bien entendu du rapporteur spécial qui en est chargé. De façon générale, on ne sait pas trop ce que deviennent les subventions du budget général à ce CAS, car les documents budgétaires ne sont pas clairs. La question se pose d'autant plus cette année que le PLFG prévoit une minoration d'un montant de 2,6 milliards d'euros desdites subventions, ce qui n'est pas rien.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Vous mettez là le doigt sur l'architecture et le fonctionnement du CAS *Participations financières de l'État*. Je considère cela comme un amendement d'appel. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 4 non modifié.

La commission adopte la première partie du projet de loi modifiée.

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2025 – CRÉDITS DES MISSIONS

I – Autorisation des crédits des missions

Article 5 et état B

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Amendement CF16 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous souhaitons dénoncer les coupes budgétaires auxquelles procède le PLFG, qui prévoit 10 milliards d'euros d'annulations de crédits et n'en ouvre que 3 milliards d'euros. Sur ces 10 milliards d'euros, 4,2 portent sur des missions dont chacun conviendra qu'elles ont besoin d'argent : on supprime 250 millions d'euros dans l'enseignement supérieur, 255 millions d'euros dans l'agriculture, 169 millions d'euros dans l'aide au développement, 123 millions d'euros dans la culture, 168 millions d'euros dans l'enseignement scolaire, et la liste n'est pas close. Nous proposons ici de rétablir les crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Les crédits annulés sur la mission *Action extérieure de l'État* sont tous mis en réserve et représentent 2 % des montants de la loi de finances pour 2025. En outre, la mission visée par l'amendement présente régulièrement des sous-consommations en fin d'année. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF17 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Chacun de mes amendements suivants vise à revenir sur des diminutions de crédits, en l'espèce ceux de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette l'amendement CF19 de M. Aurélien Le Coq.

Amendement CF25 de M. Jean-René Cazeneuve

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Il vise à financer un fonds d'urgence pour nos agriculteurs, notamment pour nos viticulteurs, qui souffrent particulièrement des aléas climatiques et des difficultés d'exportation liées aux nouvelles taxes. Pour eux, les mauvaises nouvelles s'accumulent. Le constat n'a pu être dressé qu'après les récoltes, à la fin de l'été.

Il faut créer un fonds d'urgence à hauteur de 50 millions pour couvrir les pertes qui ne le sont pas par les fonds assurantiels. Nous l'avions fait l'an dernier, à une échelle moindre, mais il a hélas été supprimé lors des gels de crédits du début d'année. C'est un message de soutien à nos agriculteurs que je vous propose de voter.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. À ce stade de l'année, le budget de l'assurance récolte est stabilisé. Les besoins du fonds national de gestion des risques en agriculture sont pris en compte par le PLFG. Avis défavorable.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Une fois n'est pas coutume, je voterai l'amendement de Jean-René Cazeneuve. Les agriculteurs et surtout les viticulteurs d'Aquitaine, et de Gironde en particulier, sont sous le coup des dévastations climatiques, des difficultés d'exportation et d'une déconsommation structurelle. Il faut absolument les aider d'une façon tout à fait exceptionnelle.

M. le président Éric Coquerel. Je voterai l'amendement, non sans faire observer qu'on ferait peut-être bien de ne pas annuler les crédits en cours d'année. Il y aurait vraiment de quoi les utiliser.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF11 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Nous avons déposé cet amendement pour tirer les conséquences d'une annonce faite par le Président de la République il y a deux jours. Alors que, en pleine discussion budgétaire, nous nous demandions tous qui tondre, qui taxer et sur quoi faire des économies, le Président de la République donc, après avoir reçu Mahmoud Abbas à l'Élysée, a annoncé que la France allait débloquer une rallonge de 100 millions d'euros pour Gaza.

Accorder ainsi des enveloppes considérables à des pays étrangers, quels qu'ils soient, peut choquer à bon droit les Français, qui estiment que nous n'avons pas à déverser sans condition de l'argent à l'étranger. Au Rassemblement national, nous proposons d'importantes économies sur l'aide publique au développement, qui, en tout état de cause, ne doit pas être versée sans condition.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Un PLFG n'est probablement pas le bon véhicule pour prendre une décision aussi lourde que la suppression de l'aide humanitaire à Gaza. Par ailleurs, j'ai demandé au ministère de l'Europe et des affaires étrangères des précisions sur l'imputation budgétaire de l'aide que vous avez évoquée, ainsi que sur son articulation avec l'aide déjà annoncée par la France en janvier 2025 au profit de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (Unrwa) et sur les éventuels redéploiements de crédits nécessaires. J'attends la réponse. Quand je l'aurai, je vous la ferai parvenir. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Je me souviens que, dans le cadre d'un PLFR ou d'un PLFG, nous avions adopté une aide humanitaire d'urgence à l'Ukraine. J'avais voté l'amendement car j'estime que la France est grande quand elle est solidaire des souffrances dans le monde. C'est aussi comme ça qu'elle est vue, ce qui explique que, parfois, elle pèse plus que ce que sa population et son économie laisseraient espérer. Je voterai contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF20 de M. Aurélien Le Coq et CF12 de M. Karim Ben Cheikh (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh (EcoS). Mon amendement vise, au contraire de ce que vient de proposer le Rassemblement national, à rétablir les 63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement annulés sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*. L'annonce par le Président de la République d'une aide supplémentaire de 100 millions d'euros pour Gaza crée en effet des besoins nouveaux, qui, à mon sens, ne peuvent être couverts par de simples redéploiements.

J'ai spécifiquement demandé, lors de mes auditions, si les crédits permettaient de couvrir toute nouvelle annonce avant la fin de l'année. La réponse est claire : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'est pas en capacité de couvrir de nouveaux engagements, notamment en cas de nouvelle remontée de la réserve de précaution, dont je vous rappelle, monsieur le rapporteur général, qu'elle a déjà été annulée au premier trimestre 2025.

L'annulation de crédits supportée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en cours de gestion s'élève à 1 milliard d'euros, soit 10 % du total des annulations, alors qu'il ne représente que 1 % du budget de l'État. Des redéploiements ne suffiront donc pas à couvrir l'annonce du Président de la République : il faut maintenir ces crédits.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Avis défavorable. Les crédits annulés par le PLFG correspondent quasi exclusivement à la réserve de précaution et sont donc devenus sans objet. S'agissant des territoires palestiniens, la France, me semble-t-il, est au rendez-vous de la solidarité internationale. Depuis 1999, l'Agence française de développement y a investi 700 millions d'euros. À la fin de 2024, l'activité de Proparco y a atteint 120 millions d'euros d'engagement.

La France participe également par d'autres biais, notamment le budget de l'Union européenne, qui prend en charge tout ou partie des frais administratifs de l'Autorité palestinienne et notamment la rémunération de ses fonctionnaires. Par ailleurs, le soutien à la Palestine n'est pas exclusivement financier, comme en témoigne la récente prise de position du Président de la République à ce sujet. Avis défavorable.

M. Karim Ben Cheikh (EcoS). Je répète que la réserve de précaution du ministère a été intégralement remontée au premier trimestre 2025. Il est donc inexact de dire que les crédits annulés y correspondent. J'ai interrogé le ministère et vous invite à faire de même : il n'est pas en capacité, compte tenu des crédits restants, de répondre aux nouveaux engagements.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Gaza et la Cisjordanie relevant de deux administrations distinctes, à qui est destinée notre aide ?

M. Charles de Courson (LIOT). Je suis un peu surpris que le Président de la République annonce une aide de 100 millions d'euros sans que le Gouvernement dépose immédiatement un amendement au texte que nous examinons. La réserve de précaution étant épuisée, il me semble que ce serait la bonne démarche.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. L'Autorité palestinienne, pour des raisons évidentes, travaille peu à Gaza et essentiellement en Cisjordanie. Une part importante de son fonctionnement est financée par l'Union européenne. Puisque le plan de paix en discussion prévoit de rétablir son autorité à Gaza, cette dernière bénéficiera ainsi des aides de l'Union. Quant au Gouvernement, rien n'exclut qu'il dépose un amendement en séance publique.

La commission rejette successivement les amendements.

Suivant l'avis du rapporteur général, elle rejette successivement les amendements CF21 de M. Aurélien Le Coq et CF10 de M. Matthias Renault.

Amendements identiques CF28 de Mme Eva Sas et CF32 de M. Aurélien Le Coq

Mme Eva Sas (EcoS). Des coupes budgétaires ont été décidées sur le dispositif MaPrimeRénov'. Or chacun connaît l'utilité de la rénovation thermique. Le Gouvernement invoque une sous-exécution des crédits pour justifier leur annulation, mais le problème ne vient pas d'un excès de crédit : c'est un pilotage défaillant qui bloque le fonctionnement du dispositif. Ces crédits auraient pu servir à former des artisans RGE (reconnus garants de l'environnement), à renforcer les accompagnateurs France Rénov' ou encore à réduire le reste à charge pour les ménages modestes.

Depuis deux ans, on a une politique de *stop and go* permanent : 1 milliard d'euros supprimé en 2024, un autre en 2025, la suspension du dispositif cet été et, dans ce PLFG, encore des ajustements. Résultat, le nombre de rénovations thermiques a reculé de 228 442 dossiers en 2024. Même si les rénovations d'ampleur progressent légèrement, elles restent très en deçà des objectifs de la stratégie nationale bas-carbone. Nous avons besoin au contraire de maintenir les crédits alloués à MaPrimeRénov', quitte à les reporter.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il faut effectivement annuler la suppression de crédits de la mission *Cohésion des territoires*.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Les crédits de la mission annulés par le PLFG représentent 0,04 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Si nous ne sommes pas capables de baisser des crédits de 0,04 %, je doute que nous avancions un jour. Par ailleurs, des ouvertures de crédits sont prévues pour financer les besoins qui ne sont pas couverts, à hauteur de 120 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et 15 millions d'euros pour les opérations inscrites dans les contrats de plan État-région. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

L'amendement CF29 de Mme Eva Sas est retiré.

Amendement CF27 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). Je propose d'augmenter de 19,9 millions d'euros les crédits consacrés aux pensions de famille. Vous connaissez mon attachement à ce dispositif du plan « logement d'abord ». Les pensions de famille constituent le chaînon manquant qui permet aux gens de sortir de la rue et d'avoir un logement stable et surtout accompagné. C'est ce dont les personnes en situation de rue ont besoin pour se stabiliser.

Alors même qu'un deuxième plan a été lancé pour la période 2023-2027, les objectifs du premier plan « logement d'abord » n'ont pas été atteints : seules 7 210 places ont été créées sur les 10 000 prévues. Ouvrir ces 19,9 millions d'euros permettrait de créer les 2 790 places manquantes, quitte, puisque nous sommes en fin d'année, à les reporter. Les pensions de famille sont un outil très utile pour répondre à la question du sans-abrisme.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Si les objectifs n'ont pas été atteints, c'est plus faute d'organisation et de foncier disponible que par manque de budget. Surtout, ouvrir des places supplémentaires à quelques semaines de la fin de l'exercice 2025 semble difficile. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF33 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il s'agit de défendre les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Les annulations de crédits proposées ne représentent que 0,3 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Elles portent sur les crédits mis en réserve.

Le gel s'explique d'une part par l'abandon du projet de relogement de la cour administrative d'appel de Versailles, d'autre part par une diminution de dépenses programmées, due à une baisse des prévisions de consommation des frais de justice et à un ajustement de certaines dépenses de fonctionnement. Les

annulations de crédits n'auront aucun effet sur les délais de jugement. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF34 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il s'agit de défendre les crédits de la mission *Culture*. Monsieur le rapporteur général, tous les services publics dont nous parlons sont dans des situations tendues. Tel est notamment le cas de la justice. Si des crédits n'ont pas été consommés, c'est parfois en raison de leur mauvaise gestion, tels ceux de la mission *Investir pour la France de 2030*. Il n'en résulte donc pas nécessairement qu'ils doivent être annulés. La justice ayant des besoins, ils pourraient très bien être fléchés vers un autre programme de la mission, pour que les conditions de travail et surtout de service aux usagers s'améliorent.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Globalement, les dépenses de l'État sont supérieures de 300 millions d'euros à la prévision. Il n'est pas exact de dire qu'il s'agit d'un budget d'austérité. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF36 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il s'agit de défendre les crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, qui concerne notamment la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés).

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement.

Amendement CF2 de M. Jean-Philippe Tangy

M. Jean-Philippe Tangy (RN). Cet amendement vise à diminuer les crédits ouverts pour financer les surcoûts du service public de l'énergie. Il répond à une double motivation : protester contre la sous-budgétisation volontaire du Gouvernement concernant cette dépense parfaitement prévisible, et s'opposer à la subvention massive des énergies renouvelables. Si elles sont si rentables que ses promoteurs le disent, elles n'ont qu'à se financer toutes seules.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Nous avons tous les deux interrogé Mme la ministre sur ce point. Manifestement, nous sommes tenus par des contrats de long terme obligeant l'État à compenser les charges des producteurs. L'annulation des crédits afférents l'exposerait à des contestations sur le fondement de l'exécution des engagements contractuels.

Ces dépenses ne sont, en réalité, ni pilotables ni amendables, dès lors qu'elles résultent de contrats passés. J'espère que les suivants seront conclus différemment. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Monsieur Tanguy, ce que vous dites des énergies renouvelables pourrait s'appliquer au nucléaire : s'il est si rentable, qu'il se débrouille. Nous n'aurions plus de nucléaire depuis les années 1960 !

M. Charles de Courson (LIOT). Monsieur le rapporteur général, les recettes de la contribution sur la rente inframarginale de la production d'électricité se montent à 553 millions d'euros. Comment les expliquez-vous ? Étant donné le montant de ces recettes, pourquoi le texte prévoit-il d'ouvrir plus de 1,1 milliard d'euros de dépenses ? On nous explique qu'il faut compenser aux producteurs d'électricité éolienne et photovoltaïque la surévaluation des prix du marché. Mais nous devons veiller à ne pas créer de rentes : le Conseil constitutionnel a déjà annulé la modification des contrats liée à une rente devenue excessive.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Monsieur le rapporteur général, vous avez sans doute raison, mais il suffirait de faire passer l'électricité nucléaire avant l'intermittente : on prendrait les producteurs à leur propre piège.

Monsieur le président, depuis trente ans, c'est la rente nucléaire qui finance les renouvelables. Le jour où les énergies intermittentes financeront le nucléaire, je vous promets d'offrir une bouteille à chaque parlementaire du NFP !

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF31 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). Il vise à abonder de 100 millions d'euros le fonds de prévention des risques naturels, dit fonds Barnier.

Ce fonds aide les collectivités à faire des travaux de prévention des inondations, par exemple en désimperméabilisant les sols. Depuis les années 1960, l'intensité des pluies extrêmes a augmenté de 12 % ; elle pourrait croître encore de 15 % d'ici à 2050. Les inondations se multiplient. Le service Vigicrues, qui permet de les anticiper, ne couvre que 50 % des zones inondables : il faut l'étendre.

Par ailleurs, avec la hausse de la surprime « Cat nat » (catastrophes naturelles), l'État aura collecté 450 millions d'euros en 2025. Il faut les affecter à la prévention des risques naturels.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le fonds Barnier finance des actions de long terme. Les crédits que vous proposez d'abonder ne seraient évidemment pas dépensés avant la fin de l'année. Cette mesure relève du PLF.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF30 de Mme Eva Sas

Mme Eva Sas (EcoS). Il s'agit de revenir sur l'annulation qui touche le programme *Énergie, climat et après-mines*, lequel finance notamment les aides à

l'acquisition d'un véhicule propre, en particulier le leasing social. La demande est forte et beaucoup de dossiers sont en attente.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. L'adoption de l'amendement n'aurait aucun effet sur le leasing social : son financement repose non plus sur des crédits budgétaires mais sur le dispositif des certificats d'économie d'énergie. En outre, l'enveloppe pour 2025 est supérieure à celle de 2024. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF42, CF50, CF52, CF35, CF37, CF38, CF39 et CF40 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Ces amendements visent à revenir sur les annulations dont seraient l'objet les crédits respectifs des missions *Économie, Enseignement scolaire, Gestion des finances publiques, Immigration, asile et intégration, Investir pour la France de 2030, Justice, Médias, livre et industries culturelles et Outre-mer*.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF26 de M. Mikaele Seo

M. Mikaele Seo (EPR). À Wallis-et-Futuna, la santé relève de la compétence de l'État. Arrivé il y a neuf ans, le premier scanner de l'agence de santé est en fin de vie, en raison du climat. Le présent amendement vise donc à financer, à hauteur de 3 millions d'euros, l'achat d'un nouveau scanner et de matériel pour développer la télémédecine.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je me suis renseigné, le besoin est réel. Toutefois, nous sommes en fin de gestion : les appels d'offre ne pourraient être réalisés avant la fin de l'année. Il faut déposer cet amendement sur le PLF. Je vous propose de le retirer ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF43 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il vise à protéger les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

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

Amendement CF44 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il s'agit cette fois de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Là non plus, l'argent ne pourra pas être dépensé avant le 31 décembre.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF51 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Cet amendement tend à préserver les crédits de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Nous sommes nombreux à défendre les associations.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Les annulations ne concernent aucune dépense de soutien à la vie associative. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Après les Jeux, on a beaucoup mis en avant l'héritage olympique, mais cela fait deux ans que la mission *Sport, jeunesse et vie associative* est une des plus touchées par les économies budgétaires. Je m'étonne qu'après une telle diminution, on constate encore des annulations de crédits, alors que les besoins en infrastructures restent élevés.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Outre la réserve, certaines annulations, dans le programme 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024*, s'expliquent par les économies qu'a réalisées la Solideo, Société de livraison des ouvrages olympiques. Je le répète, le monde associatif n'est pas affecté.

M. le président Éric Coquerel. D'accord, mais les budgets sont fongibles. Ces crédits auraient pu servir ailleurs.

M. Philippe Brun (SOC). Imaginons que nous supprimions ces annulations de crédits : les gestionnaires utiliseraient-ils les fonds, ou des ordres venus d'en haut les obligeraient-ils de toute façon à les mettre de côté, en attendant que la loi de règlement confirme qu'ils n'ont pas été utilisés ?

M. Philippe Juvin, rapporteur général. En l'espèce, la Solideo aurait un peu plus d'argent – je ne vois pas quel serait le bénéfice pour la collectivité –, puis la loi de règlement annulerait les crédits, ou alors ils seraient reportés. Autant passer par le PLF, puisqu'ils ne pourront pas être dépensés avant le 31 décembre.

M. le président Éric Coquerel. Les reports ne sont pas de l'argent perdu : on peut engager des dépenses qui seront payées l'année suivante.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Nous sommes fin novembre. Faut-il réaffecter des crédits non utilisés, qui ne représentent qu'une très faible proportion des lignes concernées, à la seule fin, non de les utiliser, mais de montrer qu'on a maintenu des crédits qui étaient mis en réserve ? On marche sur la tête ! Vraiment, vous tenez à dépenser pour dépenser.

M. Benjamin Dirx (EPR). Nous avons mené à leur terme les deux plans « Équipements sportifs », parfois grâce aux réserves de l'Agence nationale du

sport : chacun prévoyait la construction de 5 000 équipements, or 10 600 ont été bâtiés ou sont en cours de construction.

On pourrait en revanche s'interroger sur le dispositif du pass'sport, qui a été restreint aux jeunes âgés de 14 à 18 ans à la rentrée. Nous ne pouvons pas revenir sur cette décision maintenant : la préservation de crédits ne changerait rien pour cette année. En revanche, nous avons adopté la semaine dernière un amendement visant à rétablir le montant prévu pour 2025, afin de restaurer le pass'sport pour l'année 2026-2027.

Enfin, n'oublions pas le boni de liquidation du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF48 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il concerne les crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement.

Amendement CF49 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il vise à préserver les crédits de la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le montant des annulations est largement inférieur à celui des montants gelés au cours de la gestion 2025. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF15 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Le PLFG prévoit d'annuler 10 milliards d'euros de crédits et d'en ouvrir seulement 3 milliards d'euros. Comme l'année dernière, 4,2 milliards d'euros annulés concernent les missions de l'État. Alors certes, la « Macronie » est mauvaise gestionnaire, mais échoue-t-elle vraiment chaque année, malgré les coupes, à exécuter plusieurs milliards de crédits ouverts ? Je pense plutôt que le Gouvernement décide de sous-exécuter certains programmes pour imposer l'austérité contre l'avis du Parlement.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le PLFG évalue les dépenses de l'État à 488,2 milliards d'euros, contre 487,8 en loi de finances : la cible est stable.

Vous voulez laisser à l'État et à ses opérateurs 7,4 milliards d'euros supplémentaires, soit 0,25 % du PIB. Je ne sais pas si nous pouvons nous payer cela.

Pour beaucoup de missions d'ailleurs, cela n'aurait aucun effet sur les dépenses effectives : les opérateurs de la mission *Investir pour la France de 2030*, par exemple, ont une trésorerie de quelque 5 milliards pour couvrir leurs dépenses jusqu'à la fin de l'année – ça devrait aller.

Enfin, des ouvertures de crédit sont prévues pour les cas où les moyens sont insuffisants – prime d'activité, allocation aux adultes handicapés, hébergement d'urgence, police, sécurité civile, quelques régimes spéciaux de retraite, etc.

Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Vous doutez, monsieur le rapporteur général, que nous ayons les moyens de nous payer cela. Or le budget que nous avons adopté ne prévoyait pas cette baisse de dépenses de 10 milliards d'euros. Je suppose donc que vous vous réferez à la cible du déficit. Cela justifierait encore davantage que nous examinions un projet de loi de finances rectificative : c'est à l'Assemblée nationale de décider s'il faut diminuer encore les dépenses ou augmenter les recettes.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je me réfère à la réalité : la cible des dépenses est tenue.

M. Charles de Courson (LIOT). Pourriez-vous nous dire d'ici à la séance, monsieur le rapporteur général, quelle est, sur ces 10 milliards d'euros, la part des économies de constatation – puisque c'est ainsi qu'on les appelle, même si ce ne sont pas des économies ? Je pense par exemple aux 2,8 milliards d'euros que nous n'avons pas dépensés pour rembourser les intérêts de la dette, parce que la Banque centrale européenne a baissé ses taux à court terme.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Comme prévu, vous aurez la réponse avant l'examen en séance.

M. le président Éric Coquerel. Il ne s'agit pas seulement d'économies de constatation. Au premier semestre 2025, le Gouvernement a décidé une série d'annulations – quelque 2,5 milliards d'euros – et de gels, quasiment à hauteur de ce qui vient d'être annulé. Ce n'est pas de la constatation, c'est planifié.

M. Charles de Courson (LIOT). Non : les 2,8 milliards d'euros sur les intérêts de la dette tombent du ciel.

M. le président Éric Coquerel. Non, c'est une décision politique.

M. Charles de Courson (LIOT). Le Gouvernement n'a pas décidé de baisser les taux à court terme, quand ceux à moyen et long terme dépassaient les prévisions.

M. le président Éric Coquerel. Certes, mais un gel a été décidé, donc on ne peut parler d'une constatation de fin d'année.

Mme Véronique Louwagie (DR). Le Gouvernement avait établi une prévision pour ramener le déficit à 5,4 % du PIB. Certes, vous contestiez l'opportunité de cet objectif, monsieur le président, mais nous pouvons quand même tous nous réjouir qu'il soit atteint. Pendant plusieurs années, les écarts entre les prévisions et l'exécution ont été si forts – nous avons même enquêté sur leurs causes – que nous avons été mis en difficulté. Aujourd'hui, l'atterrissage est réussi. On peut le mettre au crédit du Gouvernement.

M. le président Éric Coquerel. Quel que soit l'objectif, c'est l'Assemblée qui devrait choisir comment l'atteindre.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Comme Mme Louwagie, je pense que nous devrions tous nous réjouir d'atteindre l'objectif – vous nous avez suffisamment reproché de ne pas y être parvenus en 2023 et en 2024.

Par ailleurs, vous instillez l'idée qu'un PLFR aurait été préférable, mais le montant total des annulations de crédits sur l'année reste en dessous de 1,5 % des crédits ouverts ! Le Gouvernement respecte évidemment la loi. Votre obsession, c'est d'augmenter les prélèvements obligatoires. Ce n'est pas la nôtre. Ne nous reprochez pas d'essayer de contenir à la fois le déficit et les prélèvements obligatoires.

M. le président Éric Coquerel. Je n'instille rien, j'affirme. Ce n'est pas parce qu'on est sous le plafond de 1,5 % qu'on ne peut pas passer par un PLFR. J'assume de défendre que ce serait préférable.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Nous en avons largement discuté au moment du décret d'annulation : oui, on peut contourner le débat démocratique en restant dans les clous au plan juridique. C'est bien ce que disait le ministre Bruno Le Maire dans ses courriers au Président de la République.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6 et état C
Budgets annexes : annulations de crédits

La commission adopte l'article 6 non modifié.

Article 7 et état D
Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Amendements CF6, CF5 et CF4 de M. Jean-Philippe Tanguy

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Ces trois amendements visent à acheter des actions préférentielles, ou *golden shares*, dans trois entreprises qui ont besoin d'un contrôle aiguisé de l'État car elles exposent sa souveraineté et que leur management laisse à désirer, à savoir ArcelorMittal, Opella – ancienne filiale de Sanofi – et Atos.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Ce sont manifestement des amendements d'appel. De manière générale, je ne suis pas certain que l'État soit le meilleur gestionnaire pour des activités industrielles complexes. Avis défavorable.

M. Philippe Brun (SOC). Je suis en accord avec la philosophie de certains de ces amendements. Toutefois, il serait plus utile de voter les amendements équivalents que vous avez déposés sur le PLF pour 2026.

M. Charles de Courson (LIOT). Qu'on soit pour ou contre, aucun besoin d'ouvrir ces crédits : la *golden share* coûte 1 euro. Vous prévoyez 10 millions d'euros pour acheter 1 % d'Atos par exemple, mais cela n'est pas nécessaire. Ce sont juste des amendements d'appel.

M. le président Éric Coquerel. S'agissant d'ArcelorMittal, il ne faut pas déposer des amendements d'appel, il faut nationaliser ! Tous les groupes ici craignent un désengagement total du groupe : il avait déjà renoncé à la solution à deux fours, et celle à un four n'est plus certaine, malgré les avancées au niveau européen. Si la construction de ce four n'est pas décidée l'an prochain, s'il ne voit pas le jour en 2030, il n'y aura plus de four à Dunkerque : ce sera la fin de la sidérurgie française. Sachant que les opérateurs de la mission *Investir pour la France de 2030* laissent un trésor de guerre de 5 milliards d'euros, la question de la nationalisation se pose, me semble-t-il.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Monsieur de Courson, vous avez raison, mais nous proposons de racheter 1 % des actions parce que c'est plus compréhensible pour le grand public – c'est une préoccupation nécessaire en politique.

Monsieur Brun, je suis d'accord avec vous, mais je crains que nous n'arrivions pas jusqu'à l'examen des crédits concernés dans le PLF. Le projet de loi de finances de fin de gestion, nous sommes sûrs de le voter : un tiens vaut mieux que trois tu l'auras !

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 7 **non modifié**.*

II – Plafonds des autorisations d'emplois

Article 8

Plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État

*La commission **adopte** l'article 8 **non modifié**.*

*Elle **rejette** le projet de loi.*