



N° 1996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 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 pour 2026**
(n° 1906),

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PAR M. PHILIPPE JUVIN

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
FICHE N° 1 : LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE	11
I. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE MODÉRÉE DE 1 % POUR L'ANNÉE 2026 DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LES TENSIONS COMMERCIALES ET LES INCERTITUDES.....	13
A. LA POURSUITE DE LA DÉINFLATION	13
1. Le reflux de l'inflation en France et dans le monde	13
2. Un assouplissement des politiques monétaires	18
B. UNE CROISSANCE STABLE DE L'ACTIVITÉ MONDIALE MAIS UNE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE FRAGILISÉE PAR L'INCERTITUDE POLITIQUE	21
1. Une croissance mondiale qui demeure stable	21
2. En 2025, une croissance nationale victime de l'incertitude politique	22
3. En 2026, une croissance nationale légèrement plus forte qu'en 2025 sous l'effet d'une reprise progressive de la demande intérieure	24
a. Une prévision de croissance de 1 % en 2026	24
b. Une reprise progressive de la consommation et de l'investissement des ménages	25
c. Une stabilisation de l'emploi.....	25
d. Un soutien à l'innovation des entreprises	26
e. La contribution du commerce extérieur à la croissance.....	26
II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE ET DE FINANCES PUBLIQUES	26

FICHE N° 2 : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES	31
I. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DONT LA HAUSSE DÉPASSERAIT LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ	32
A. L'ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	32
1. La hausse des prélèvements obligatoires, tendance de long terme	32
2. Des recettes de prélèvements obligatoires principalement destinées à la sphère des administrations de sécurité sociale	34
B. DES ANNÉES 2025 ET 2026 MARQUÉES PAR UN ALOURDISSEMENT DE PLUS D'UN POINT DE PIB DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	35
1. Une croissance spontanée des recettes de prélèvements obligatoires toujours légèrement inférieure à celle de l'activité	36
2. Une hausse des prélèvements obligatoires tirée par la multiplicité de mesures nouvelles dont le rendement ne paraît pas certain	37
II. DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES AMBITIEUX, DANS UN CONTEXTE DE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS	40
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES QUI ATTEINDRAIT 0,3 % EN VOLUME	41
1. Les dépenses publiques augmenteraient de + 1,7 % en valeur	41
2. Les dépenses publiques évolueraient de + 0,3 % en volume	42
3. Le ratio de dépenses publiques serait ramené à 56,4 % du PIB	43
4. Des dépenses publiques majoritairement portées par les dépenses sociales	45
B. UNE ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DIFFÉRENCIÉE SELON LES SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE	47
1. Malgré des efforts de maîtrise des crédits et des effectifs, les dépenses des APUC augmenteraient de 1,8 %	48
2. Les dépenses des APUL diminueraient de 0,7 %, même si l'évolution de leurs recettes demeure dynamique	50
3. Une limitation des dépenses des ASSO conditionnée à la non-indexation des prestations sociales et à une maîtrise de l'ONDAM	52
C. UNE TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES VOLONTARISTE, MAIS SOUMISE À DE NOMBREUX ALÉAS	53
1. Les aléas et incertitudes inhérents aux prévisions de finances publiques	53
2. Une cible d'évolution des dépenses jugée ambitieuse et incertaine par le HCFP	54
3. Une éventuelle « suspension » de la réforme des retraites de 2023	55
III. L'AMORCE D'UN REDRESSEMENT DU SOLDE PUBLIC	58
A. L'ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC SUR LONGUE PÉRIODE	59
B. APRÈS DEUX « ANNÉES NOIRES », UN DÉBUT D'AMÉLIORATION DU SOLDE PUBLIC EN 2025 ET 2026	62

C. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES, SOURCE DE L'ESSENTIEL DU DÉFICIT PUBLIC	64
1. Portant l'essentiel du déficit public, l'État verrait son déficit réduit à 124,4 milliards d'euros en 2026.....	64
a. Une amélioration attendue en 2025 de 25,4 milliards d'euros du déficit par rapport à 2024.....	64
b. Un déficit de l'État poursuivant sa décrue en 2026.....	65
c. Un déficit de l'État plus élevé de 11,9 milliards d'euros en comptabilité nationale qu'en comptabilité budgétaire	66
2. Un solde des administrations publiques locales se rapprochant de l'équilibre grâce au ralentissement des dépenses observé en 2025	68
3. Un solde dégradé des administrations de sécurité sociale	68
IV. UNE DETTE DONT LA PROGRESSION N'EST PAS ENRAYÉE	70
A. UNE DYNAMIQUE HAUSSIÈRE CONTINUE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC DEPUIS 2020 QUI SINGULARISE LA FRANCE AU SEIN DE LA ZONE EURO.....	70
1. La trajectoire de la dette publique française se distingue du reste de la zone euro.....	70
2. Après une diminution en trompe-l'œil entre 2021 et 2023, le ratio de dette publique dépasse depuis 2025 le pic de 2020	71
B. LE RATIO DE DETTE PUBLIQUE POURSUIT SA CROISSANCE EN 2026, ET NE DEVRAIT SE STABILISER QU'À PARTIR DE 2028.....	73
1. La poursuite de la hausse du ratio de dette publique en 2026	73
2. La nécessité d'infléchir de manière urgente la trajectoire du ratio de dette publique afin d'assurer sa soutenabilité à long terme	74
a. Les points de vigilance.....	74
i. Des taux d'intérêt désormais plus élevés que ceux nos voisins européens malgré une normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne	74
ii. Une perception de la signature française qui se dégrade.....	76
iii. La hausse de la charge de la dette	78
iv. Une sensibilité inquiétante aux variations de taux	79
b. La nécessité de respecter une trajectoire de stabilisation et de diminution de la dette publique pour assurer sa soutenabilité à long terme.....	80
V. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES PRÉVUE EN 2026, SI ELLE ÉTAIT RESPECTÉE, SERAIT CONFORME AUX ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE.....	83

FICHE N° 3 : LE BUDGET DE L'ÉTAT	87
I. DES RECETTES DE L'ÉTAT EN HAUSSE DE PRÈS DE 25 MILLIARDS D'EUROS EN 2026	89
A. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT	90
1. Identification des recettes fiscales nettes	90
a. La prise en compte des dégrèvements d'impôts dans l'article d'équilibre	91
b. Les recettes fiscales de l'État hors budget général	91
2. Présentation générale de l'évolution des recettes fiscales de l'État	92
a. L'évolution spontanée des recettes fiscales	92
b. Les mesures législatives	93
c. Les mesures de périmètre et de transfert	94
3. Des recettes pour l'année 2025 en ligne avec les prévisions initiales, en hausse de 28,1 milliards d'euros, une augmentation de près de 20 milliards d'euros attendue en 2026	94
a. En 2025, une forte progression des recettes et un écart à la prévision initiale moindre qu'en 2024	94
b. Une nette hausse des recettes attendue en 2026	95
4. Présentation par impôt	96
a. La hausse, au profit de l'État, du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) du fait d'évolutions sur les transferts, mais une relative atonie des recettes de TVA dans leur ensemble	96
i. La stagnation des recettes de TVA observée en 2025	97
ii. Une forte augmentation des recettes de TVA pour l'État attendue en 2026, pour partie du fait de mesures de périmètre	97
b. Une forte hausse du produit de l'impôt sur le revenu prévue en 2025 et en 2026, à hauteur de 16 milliards d'euros au total, après trois années de stagnation	99
i. Une hausse de près de 7 milliards d'euros attendue en 2025	99
ii. Une hausse plus importante encore, de l'ordre de 9 milliards d'euros, prévue en 2026 ..	100
c. Une relative stabilité des recettes d'impôt sur les sociétés	102
i. En 2025, une révision à la hausse de plus de 5 milliards du fait d'une prévision initiale prudente	102
ii. En 2026, une légère hausse attendue	102
d. Une baisse, sous l'effet de nouveaux transferts, de la part revenant à l'État des accises sur les énergies	103
i. En 2025	104
ii. En 2026	104
e. Les autres recettes fiscales, qui seraient stables en 2026 par rapport à 2025	105
B. LES RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL	106

C. UN ALOURDISSEMENT DE 9 MILLIARDS D'EUROS DU COÛT DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	107
D. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES FISCALES ENRAYÉE EN 2026 DU FAIT DE PLUSIEURS SUPPRESSIONS OU RÉDUCTIONS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES	108
II. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	113
A. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PILOTABLES	115
1. Certains postes de dépenses prioritaires sont renforcés	118
a. Une hausse des crédits de la mission Défense de 6,7 milliards d'euros	118
b. Une nouvelle augmentation des moyens alloués au ministère de l'intérieur	119
c. La poursuite des efforts engagés en faveur du ministère de la justice	120
d. Une hausse des dépenses consacrées à l'éducation et à la recherche	121
e. Un renforcement des soutiens en faveur de la transition écologique et énergétique	122
2. La dépense est maîtrisée sur les autres crédits ministériels grâce notamment à des mesures de recentrage et d'efficience	124
a. Une rationalisation des dépenses relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle.....	124
b. Un recentrage des aides à la rénovation énergétique et des aides au logement	128
c. Un meilleur ciblage de la prime d'activité, sans effet sur les aides versées aux personnes en situation de handicap.....	128
d. Une diminution des aides aux entreprises.....	129
e. La poursuite des efforts engagés en matière d'aide publique au développement....	130
f. Une stabilité des crédits alloués à l'aide médicale d'État.....	130
g. Le maintien d'une réserve de précaution à un niveau élevé	131
B. LES DÉPENSES CONTRAINTES CONTRIBUERAIENT FORTEMENT À LA HAUSSE DU TOTAL DES CRÉDITS	131
1. La charge de la dette	131
2. Les contributions au compte d'affectation spéciale <i>Pensions</i>	133
3. Les prélèvements sur recettes	136
C. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	137
D. LE FINANCEMENT PAR L'ÉTAT DES POLITIQUES PUBLIQUES NE REPOSE PAS UNIQUEMENT SUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	138
E. DES INDICATEURS FINANCIERS QUI ILLUSTRONT LES DIFFICULTÉS À FREINER LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	140
III. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS	142
A. UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE MOINS FORTE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, ATTEIGNANT 2 % EN 2026.....	142
1. La masse salariale de l'État représente 42 % de la masse salariale publique	142
2. L'évolution de la masse salariale de l'État prévue en 2025 et 2026.....	144

B. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS À ACCENTUER	145
1. La fonction publique d'État représente 44 % des effectifs publics	145
2. Un schéma d'emplois en diminution pour l'État et ses opérateurs, hors réforme de la formation des enseignants	146
C. DES EFFORTS QUI POURRAIENT ÊTRE ACCÉLÉRÉS	150
1. Le durcissement des plafonds d'emplois	150
2. Le non-remplacement d'une partie des fonctionnaires partant à la retraite.....	151
3. La nécessité de provisionner les retraites des fonctionnaires	151
4. Un gel des avancements automatiques	152
AUDITION DU PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES.....	155
AUDITION DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE, ÉNERGÉTIQUE ET NUMÉRIQUE, ET DE LA MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS.....	181

INTRODUCTION

L'examen du projet de loi de finances pour 2026 s'inscrit dans un contexte singulier, marqué par une instabilité politique qui a franchi une étape supplémentaire ces dernières semaines et la situation très dégradée de nos finances publiques, en dépit du redressement amorcé par la loi de finances pour 2025.

Conséquence de la démission du gouvernement de M. François Bayrou le 9 septembre dernier, le présent projet de loi de finances a été déposé une semaine après l'expiration du délai fixé par la loi organique relative aux lois de finances, soit le mardi 14 octobre. C'est la deuxième fois qu'un tel retard se produit, après le projet de loi de finances pour 2025, déposé le 10 octobre 2024 – dix jours après l'échéance prévue. Si, dans sa décision sur la loi de finances pour 2025 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a estimé que la méconnaissance du délai organique ne saurait faire obstacle à l'examen du texte, au regard des exigences de continuité de la vie nationale, alors même qu'il n'est pas résulté de ce retard « *d'atteinte substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* », un calendrier aussi tardif se traduit par de très fortes contraintes temporelles pour l'examen en première lecture de ce texte par l'Assemblée. En particulier, il ne laisse guère de marges de manœuvre s'agissant du délai de 70 jours prévu par la Constitution pour l'examen de l'ensemble du projet de budget par le Parlement.

La loi de finances pour 2025 a engagé une première étape du redressement des finances publiques, avec un recul du déficit public qui devrait atteindre 0,4 point du produit intérieur brut (PIB), pour être ramené de 5,8 points à 5,4 points. Il n'en reste pas moins qu'un tel niveau de déficit, hors période de crise, est inédit, et que sa résorption doit constituer une priorité absolue. Le projet de loi de finances pour 2026 s'engage dans cette voie, en fixant pour objectif de ramener le déficit public à 4,7 points de PIB en 2026, soit une réduction de 0,7 point, ce qui représente un effort structurel d'un point de PIB. Cette diminution du déficit en 2026 s'inscrit dans la trajectoire définie par le plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) présenté en octobre 2024 puis actualisé en avril, qui prévoit que le déficit revienne sous le seuil de 3 % du PIB à l'horizon de 2029.

Il faut mesurer la gravité de la situation. Ce n'est pas seulement une question de chiffres ou de trajectoires budgétaires : c'est un enjeu de souveraineté nationale. Une dette publique aussi élevée réduit notre capacité à décider librement de nos politiques économiques et sociales, nous rendant dépendants des marchés financiers et des créanciers internationaux. Elle hypothèque également l'avenir des générations futures, qui devront assumer le poids des intérêts accumulés. Surtout, elle menace notre aptitude à financer durablement les fonctions régaliennes de l'État – sécurité, justice, défense, diplomatie –, à un moment où ces missions sont plus essentielles que jamais. Sans action résolue, la France pourrait se trouver, à moyen terme, confrontée à une véritable crise de la dette, qui limiterait drastiquement sa marge d'action et compromettrait son modèle républicain.

(1) [*Décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025 sur la loi de finances pour 2025.*](#)

Tenir la trajectoire d'un retour sous le seuil des 3 % de déficit en 2029 est donc un enjeu majeur pour la crédibilité de notre pays, tant à l'égard des institutions européennes que des marchés financiers, à l'heure où la dette publique atteint des niveaux inégalés – 3 416 milliards d'euros à la fin juin – et devrait avoisiner 115,9 % du PIB en fin d'année. Un tel montant de dette se traduit par une charge croissante au titre des intérêts ; celle-ci devrait atteindre 74 milliards d'euros en 2026, soit un montant supérieur à celui du budget de l'éducation nationale ⁽¹⁾, et devrait dépasser 109 milliards d'euros en 2029. Une telle charge absorbe nos marges de manœuvre budgétaires et ne permet pas de mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses, particulièrement pour investir dans l'avenir.

Le Gouvernement propose, dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un effort de maîtrise des dépenses publiques, qui n'augmenteraient que de 0,3 % en volume en 2026, après 1,7 % en 2025 et 2,1 % en 2024. Les dépenses publiques des administrations publiques centrales seraient certes en hausse de 1,8 % en volume, mais ce dynamisme résulte largement de dépenses contraintes – le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne augmentant de 5,7 milliards d'euros et la charge de la dette de 7,3 milliards d'euros par rapport au niveau révisé de 2025 – ainsi que de l'effort annoncé en faveur de la défense (+ 6,7 milliards d'euros). En neutralisant les dépenses contraintes et l'effort de défense, les crédits du budget général diminueraient ainsi de 4 milliards d'euros en valeur.

Cet effort en dépenses des administrations publiques dans leur ensemble, évalué à 17 milliards d'euros par le Haut Conseil des finances publiques, serait accompagné d'une hausse des prélèvements obligatoires de 13,7 milliards d'euros. Les recettes fiscales augmenteraient ainsi de 19 milliards d'euros en 2026, principalement sous l'effet de mesures nouvelles, d'un montant de 13,2 milliards d'euros, et du dynamisme du rendement de certains impôts, notamment l'impôt sur le revenu.

Les prévisions relatives aux finances publiques sont directement liées au contexte macroéconomique et à ce titre, le rebond de la croissance française au troisième trimestre de cette année (+ 0,5 %, alors que le projet du Gouvernement prévoit 0,7 % de croissance en 2025 et 1 % en 2026) est le signal que nos entreprises investissent et soutiennent notre économie. Veiller à ne pas briser cette dynamique par un alourdissement excessif des prélèvements obligatoires doit être notre boussole dans le débat budgétaire qui s'ouvre.

Compte tenu du faible dynamisme de notre croissance et du niveau déjà très élevé des prélèvements obligatoires, qui place la France parmi les pays les plus fiscalisés, l'effort d'assainissement doit désormais porter prioritairement sur la maîtrise des dépenses publiques plutôt que sur une hausse des recettes.

*

* *

(1) Hors contribution au compte d'affectation spéciale Pensions.

FICHE N° 1 : LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

- Si l'environnement international est marqué, depuis le début de l'année 2025, par de fortes tensions commerciales et géopolitiques, sources d'incertitudes, l'économie mondiale devrait conserver en 2025 et 2026 le rythme de croissance d'environ 3 % par an qu'elle avait retrouvé en 2023. La forte inflation résultant des tensions sur les matières premières et de la situation géopolitique, notamment à la suite de l'agression russe contre l'Ukraine, semble maîtrisée, permettant aux banques centrales d'assouplir leurs politiques monétaires, mouvement de nature à permettre une amélioration des conditions de financement des ménages et des entreprises. Sous l'effet de la forte hausse des droits de douanes pratiqués par les États-Unis, le commerce international ralentirait toutefois de façon marquée en 2025 et en 2026.

Selon les prévisions établies dans le cadre du scénario des finances publiques du projet de loi de finances, le **taux de croissance** s'établirait à **0,7 % en 2025**, à l'issue de révisions à la baisse successives au cours de l'année – le taux de croissance prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2025 en octobre 2024 atteignait 1,1 %. Le **taux de croissance** s'élèverait à **1 % en 2026** ; la croissance serait limitée par les tensions commerciales et l'ajustement budgétaire, mais soutenue par la baisse du prix du pétrole, l'assouplissement monétaire récent et une reprise graduelle en zone euro.

- Après être revenue à environ 2 % en 2024, **l'inflation en France** s'est nettement tassée en 2025, atteignant + 0,8 % en août 2025, contre +2,1 % en Allemagne et +2,7 % en Espagne ; sur l'année 2025, elle devrait s'établir à **1,1 %** en moyenne annuelle. Cet écart avec les pays voisins s'explique principalement par la baisse des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz (– 15 % en février 2025) ainsi que par une progression salariale plus modérée et une faible inflation sous-jacente (+ 1,4 %). L'inflation française resterait ainsi inférieure à celle des autres grandes économies de la zone euro en 2026, en s'élevant à **1,3 %**.

Les prévisions relatives aux finances publiques de l'année à venir sont directement liées au contexte macroéconomique. Les objectifs fixés en termes de solde, de recettes et de dépenses publics doivent découler d'hypothèses macroéconomiques crédibles en termes de croissance, d'inflation, de taux d'intérêt et d'emploi.

Ces hypothèses, qui sont considérées comme des données exogènes à la conception du budget à venir, reposent sur des prévisions gouvernementales qui peuvent être comparées aux estimations externes en provenance de divers organismes statistiques ou économiques. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), organisme indépendant, est chargé d'apprécier la cohérence et la sincérité de ces prévisions.

Les principaux indicateurs nécessaires à l'élaboration du budget

Le scénario macroéconomique sur lequel repose l'élaboration d'un projet de loi de finances fait intervenir de nombreuses hypothèses macroéconomiques. Quatre d'entre elles sont particulièrement importantes.

Le taux de croissance

La prévision de croissance correspond au taux de croissance en volume du produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire corrigée de la variation des prix. L'hypothèse de croissance permet de bâtir une prévision du montant des recettes fiscales de l'exercice à venir. Le taux de croissance de l'année précédant celle sur laquelle porte le budget doit également être pris en compte car l'exigibilité de certains impôts présente un décalage d'une année avec leur assiette.

Le taux de croissance en valeur du PIB, quant à lui, intègre la variation des prix et figure au dénominateur du ratio de calcul du déficit public.

L'inflation

La prévision d'inflation est prise en compte dans la prévision des recettes, car elle a un impact immédiat sur certaines bases taxables, comme celle de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle a également un effet sur la prévision des dépenses, dans la mesure où certaines d'entre elles sont indexées sur l'inflation. L'inflation peut avoir également pour effet de réduire le rendement relatif de certaines mesures d'économies tendanciellles (telles que les mesures de « gel » des crédits budgétaires fixées en valeur en début d'exercice).

Les taux d'intérêt

La prévision de taux d'intérêt permet d'anticiper la charge de la dette de l'État, c'est-à-dire le montant des intérêts à servir sur le capital de dette accumulé.

La Banque de France, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique monétaire de la zone euro, communique plusieurs statistiques et études économiques relatives à l'évolution des taux appliqués dans le secteur bancaire et des taux appliqués à la dette publique.

La masse salariale privée

Une grande partie de l'évolution des prélèvements obligatoires (les cotisations sociales, la fraction principale de la contribution sociale généralisée – CSG – et l'impôt sur le revenu) est liée à l'évolution de la masse salariale dans le secteur privé. Cet indicateur est essentiel pour les prévisions de recettes et de déficit public toutes administrations publiques confondues.

L'enquête emploi de l'Insee concourt à fournir des données actualisées en continu sur la situation du marché de l'emploi en France.

I. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE MODÉRÉE DE 1 % POUR L'ANNÉE 2026 DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LES TENSIONS COMMERCIALES ET LES INCERTITUDES

Après une période de stagnation liée aux conséquences de la crise financière de 2008, l'économie française avait retrouvé un dynamisme à compter de 2014, avec un point haut enregistré en 2017 s'appuyant sur la progression de l'investissement des entreprises et des ménages. Le rythme de croissance avait ensuite ralenti parallèlement à la détérioration des perspectives internationales, avant de connaître un recul inédit en 2020.

Après un franc rebond en 2021, qui témoignait de la résilience de l'économie française en sortie de crise, la croissance a cependant rapidement décéléré, pour s'établir à 1,4 % en 2023 puis 1,2 % en 2024 (1,1 % en données corrigées des jours ouvrables).

LA CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 1974

(en % du PIB en volume)

(en grisé, les années où la croissance a été inférieure à 1 %)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Croissance	4,4	-0,9	4,3	3,6	3,9	3,7	1,7	1,2	2,4	1,3	1,6
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Croissance	1,6	2,4	2,6	4,8	4,4	2,8	1,2	1,5	-0,4	2,4	2,3
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Croissance	1,4	2,5	3,5	3,4	4,1	1,9	1,1	1,0	2,9	1,9	2,7
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance	2,5	0,4	-2,8	2,0	2,4	0,2	0,8	1,0	1,1	0,9	2,1
Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024				
Croissance	1,6	2,0	-7,4	6,9	2,7	1,4	1,2				

Source : INSEE, comptes nationaux (base 2020).

A. LA POURSUITE DE LA DÉSINFLATION

1. Le reflux de l'inflation en France et dans le monde

● L'inflation annuelle devrait poursuivre son reflux dans les pays du Groupe des Vingt (G20), grâce à l'atténuation des tensions sur les coûts. Après une hausse des prix de 6,2 % en 2024, l'inflation devrait, selon l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ⁽¹⁾, retomber à 3,4 % en 2025 puis 2,9 % en 2026 et se rapprocher de l'objectif de stabilité des prix habituellement visé par les politiques monétaires.

(1) OCDE (2025), Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2025 : Trouver le juste équilibre en période d'incertitude, Éditions OCDE, Paris, p. 2 ([lien](#)).

L'INFLATION GLOBALE DANS LE MONDE SELON L'OCDE

	2024	2025	2026
G20	6,2 %	3,4 %	2,9 %
Brésil	4,4 %	5,2 %	4,4 %
Chine	0,2 %	– 0,2 %	0,3 %
États-Unis	2,5 %	2,7 %	3,0 %
Inde	4,6 %	2,9 %	3,9 %
Japon	2,7 %	3,1 %	2,1 %
Royaume-Uni	2,5 %	3,1 %	2,1 %
Russie	8,5 %	8,5 %	4,9 %
Zone euro	2,4 %	2,1 %	1,9 %
Allemagne	2,5 %	2,2 %	2,1 %
Italie	1,1 %	1,9 %	1,8 %
France	2,3 %	1,1 %	1,6 %

Note de lecture : pourcentage de variation annuelle en volume de l'indice des prix à la consommation (IPC) ou de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) pour l'Allemagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni. Année des prix de référence : 2019 pour le Royaume-Uni ; 2017 pour les États-Unis ; 2015 pour la Chine, le Japon, l'Italie et la zone euro ; 2014 pour la France ; 2000 pour le Brésil.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2025.

Plusieurs risques continuent cependant de peser sur l'économie mondiale et pourraient compromettre la stabilité des prix. La guerre en Ukraine et les conflits et tensions du Moyen-Orient entretiennent des incertitudes sur les marchés de l'énergie et financiers, susceptibles d'affecter la croissance et les prix. À ces facteurs s'ajoutent, cette année, les mesures de politique commerciale protectionniste des États-Unis, dont l'instauration de droits de douane agressifs à l'encontre de l'Union européenne et de nombreux autres partenaires commerciaux, susceptibles d'alimenter de nouvelles tensions sur le commerce international.

Des tensions commerciales sources d'incertitude économique

Les tensions commerciales provoquées par les annonces et les décisions du président Donald Trump, entraînant hausses tarifaires, mesures de rétorsion et volatilité accrue des marchés financiers, ont perturbé l'équilibre économique mondial.

Chronologie

Février 2025 : Annonce par le président Donald Trump d'une hausse de droits de douane de 25 % sur l'acier et l'aluminium en provenance de tous les pays.

Avril 2025 : Imposition de droits de douane additionnels de 20 % sur les importations originaires de l'Union européenne, qualifiés de « réciproques », annoncée le 2 avril lors du dit *liberation day*.

Juillet 2025 : Suspension temporaire de ces droits réciproques jusqu'au 1^{er} août, date à laquelle le taux devait être relevé à 30 % – cette mesure n'est finalement pas entrée en vigueur à la suite d'un accord de principe. La Commission européenne a répliqué le 24 juillet ⁽¹⁾, notamment par des droits de douane additionnels de 30 % sur 93 milliards d'euros d'importations européennes de biens originaires des États-Unis. Ces dispositions ont été suspendues pour six mois ⁽²⁾ à la suite de l'introduction le 31 juillet d'un *executive order* ⁽³⁾ fixant le taux du droit de douane réciproque pour les biens en provenance de l'Union européenne à 15 %.

Août 2025 : Nouvelles menaces de hausses tarifaires, notamment une taxe de 200 % sur certains produits chinois si la Chine ne répondait pas aux exigences américaines concernant les terres rares.

Conséquences économiques

Perturbation des chaînes d'approvisionnement : Les hausses tarifaires ont incité les entreprises à reconfigurer leurs chaînes de valeur, affectant particulièrement les secteurs de l'électronique et de l'automobile.

Volatilité des marchés financiers : Les annonces successives ont provoqué entre le 2 et le 9 avril 2025 des baisses significatives des indices boursiers, atteignant 13 % en Europe et 12 % aux États-Unis ⁽¹⁾.

Réduction de l'activité économique : Selon les estimations de la direction générale du Trésor dans ses *Perspectives mondiales à l'automne 2025* de septembre ⁽²⁾, ces mesures auraient réduit l'activité économique de l'Union européenne de 0,1 point de PIB en 2025 et la réduiraient de 0,6 point en 2026. La France serait cependant moins pénalisée en 2026, avec une perte de croissance limitée à 0,4 point.

Le vendredi 10 octobre 2025, le président Donald Trump a relancé une offensive commerciale à l'égard de la Chine en annonçant des droits de douane supplémentaires de 100 % à partir du 1^{er} novembre.

(1) Règlement d'exécution (UE) 2025/1564 de la Commission du 24 juillet 2025 concernant des mesures de rééquilibrage commercial visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique ainsi que certains produits exportés de l'Union vers les États-Unis d'Amérique, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) 2018/724, (UE) 2018/886, (UE) 2020/502 et (UE) 2025/778.

(2) Règlement d'exécution (UE) 2025/1727 de la Commission du 5 août 2025 suspendant les mesures de rééquilibrage commercial visant certains produits originaires des États-Unis d'Amérique et certains produits exportés de l'Union vers les États-Unis d'Amérique, instituées par le règlement d'exécution (UE) 2025/1564.

(3) [Lien](#) vers l'*executive order* du 31 juillet 2025.

La persistance de fortes tensions sur les coûts et des marges des entreprises élevées, notamment dans les services, pourraient de même ralentir la désinflation, ce qui pourrait pousser les banques centrales à une baisse plus modérée de leurs taux d'intérêts, non sans effets négatifs, notamment sur le marché du travail.

- En France, après un recul marqué en 2024 et 2025, l'inflation retrouverait un niveau plus proche de la cible de 2 % au cours des prochaines années. Selon les projections publiées en septembre 2025 par la Banque de France, l'inflation, telle que mesurée par l'IPCH, après avoir atteint 2,3 % en 2024 ⁽³⁾, continuerait son reflux, pour s'établir à 1 % en 2025, 1,3 % en 2026, et retrouver un niveau de 1,8 % en 2027.

Après un reflux marqué en 2024, l'inflation sous-jacente (*cf.* encadré *infra*) poursuivrait sa décrue pour s'établir autour de 1,7 % en 2025, avant de se stabiliser à un niveau proche de 1,6 % en 2026 et 2027. La dynamique des prix des services resterait quant à elle globalement constante sur l'ensemble de la période.

Mesure de l'inflation

L'**indice des prix à la consommation** (IPC) est un instrument de mesure de l'inflation. Il permet, selon l'Insee, « *d'estimer, entre deux périodes données, la variation du niveau général des prix des biens et des services consommés par les ménages sur le territoire français* ».

Pour faciliter les comparaisons internationales, les indices des prix sont harmonisés entre les services statistiques nationaux pour obtenir les **indices des prix à la consommation harmonisés** (IPCH). L'écart entre l'IPC et l'IPCH est le reflet de la proximité méthodologique entre les indices.

L'inflation sous-jacente

L'indice d'inflation sous-jacente est un indice désaisonnalisé qui permet de dégager une tendance de fond de l'évolution des prix.

Il traduit l'évolution profonde des coûts de production et la confrontation de l'offre et de la demande. Il exclut les prix soumis à l'intervention de l'État (électricité, gaz, tabac...) et les produits à prix volatils (produits pétroliers, produits frais...) qui subissent des mouvements très variables dus à des facteurs climatiques ou à des tensions sur les marchés mondiaux.

L'indice d'inflation sous-jacente est corrigé des mesures fiscales, de façon à neutraliser les effets sur l'indice des prix de la variation de la fiscalité indirecte ou des mesures gouvernementales affectant les prix à la consommation. Cette notion est ainsi plus adaptée à une analyse des tensions inflationnistes, car moins perturbée par des phénomènes exogènes.

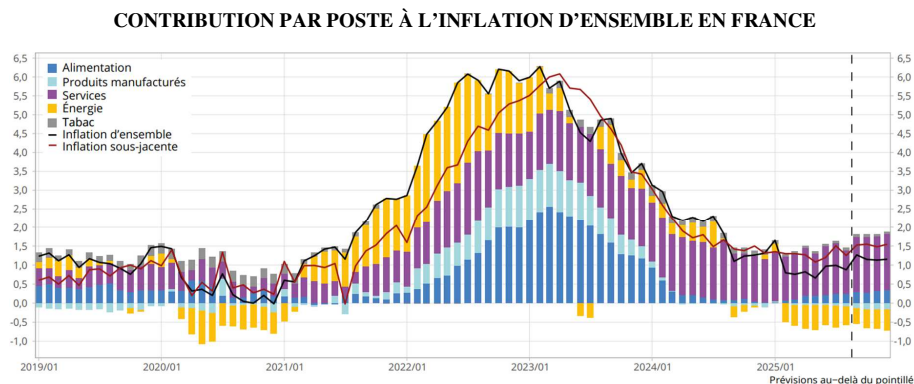
(1) *Flash conjoncture France – Comparaison des mouvements boursiers récents avec les crises précédentes.* Direction générale du Trésor, 14 avril 2025.

(2) *Trésor-Éco n° 370, « Perspectives mondiales à l'automne 2025 : L'économie mondiale face à un environnement commercial dégradé », septembre 2025.*

(3) *Pour l'année 2023, selon l'Insee, l'inflation moyenne (IPC) s'est établie à 4,9 %.*

Selon l’Insee, les prix à la consommation ont augmenté de 0,9 % sur un an, en France, en août 2025. La désinflation « *s’explique par un ralentissement des prix des services et, dans une moindre mesure, par une accentuation à la baisse de ceux des produits manufacturés* ». L’inflation sous-jacente a un rythme comparable et s’est établi à 1,2 % en août 2025, sur un an. En moyenne annuelle, selon la note de conjoncture publiée par l’Insee le 11 septembre 2025, l’inflation – au sens de l’IPC – en moyenne annuelle s’établirait à 1 % au mois de décembre.

Dans ce contexte, les salaires progressent désormais plus rapidement que les prix à la consommation, et ce mouvement pourrait encore s’accroître en 2026. Cette progression des salaires réels soutiendrait les gains de pouvoir d’achat et la consommation, avec un effet bénéfique sur le chômage au long terme. Ces effets positifs sont toutefois à relativiser : la hausse de la consommation des ménages connue en 2024 (+ 1,0 %) ralentirait de moitié en 2025 (+ 0,5 %), alors qu’elle était évaluée à + 1,2 % dans le rapport d’avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme d’avril 2025.



En 2025, l’inflation alimentaire reste contenue, avec une progression moyenne de 1,4 % sur l’année, et des rythmes mensuels qui s’établiraient entre 1,6 % en août et 2,3 % en décembre. Les services demeurent le principal contributeur à l’inflation, avec une hausse moyenne de 2,4 % en 2025. Après un ralentissement temporaire en été (2,1 % en août), leur progression devrait s’accroître à l’automne pour atteindre 2,8 % en fin d’année. Cette dynamique reflète la répercussion progressive des hausses de salaires passées, qui continuent de soutenir le niveau des prix dans ce secteur.

● Le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances pour 2026, dont était saisi le HCFP et qui se trouve reproduit dans l’exposé des motifs du texte déposé, repose pour sa part sur une prévision d’inflation, en moyenne annuelle, de **1,0 % en 2025** et de **1,3 % en 2026**. En effet, en 2025, « *les prix des services, principale contribution à l’inflation, poursuivent leur ralentissement dans le sillage de celui des salaires. Les prix des produits*

manufacturés se replient dans un contexte d'appréciation de l'euro par rapport au dollar ». En 2026, « les prix de l'alimentation accéléreraient légèrement, répercutant avec retard la hausse des prix de production alimentaires et industriels », alors que « les prix des services poursuivraient leur ralentissement. Les prix des produits manufacturés évolueraient au même rythme que l'année précédente. »

Ces prévisions apparaissent cohérentes avec celles des différents organismes, de la Banque de France à l'OCDE, le taux d'inflation de 1,3 % prévu en 2026 apparaissant toutefois quelque peu en deçà des estimations proposées, notamment par l'OCDE et l'OFCE.

PRÉVISIONS D'INFLATION EN MOYENNE ANNUELLE EN POURCENTAGE

Organisation	Date de publication	2025	2026
Banque de France	15 septembre 2025	1,0	1,3
<i>Consensus Forecasts</i>	Septembre 2025	1,1	1,5
Insee	11 septembre 2025	1,0	–
OCDE	25 septembre 2025	1,1	1,6
OFCE	10 septembre 2025	1,3	1,8
Rexecode	17 septembre 2025	1,1	1,5
PLF 2026	14 octobre 2025	1,1	1,3

Note de lecture : évolution annuelle en pourcentage de l'IPC pour l'ensemble des organisations à l'exception de l'OCDE et la Banque de France pour laquelle l'évolution est en pourcentage de l'IPCH.

Sources : Projections macroéconomiques intermédiaires – septembre 2025 (Banque de France) ; Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2025 ; Perspectives économiques 2025-2026 (OFCE) ; Haut Conseil des finances publiques ; projet de loi de finances pour 2026.

Dans son avis du 9 octobre 2025 ⁽¹⁾, le HCFP a jugé la prévision d'**inflation de 1,3 %** pour 2026 « plausible », soulignant qu'elle supposait toutefois « l'atténuation de la guerre tarifaire actuelle ».

2. Un assouplissement des politiques monétaires

● Après plusieurs années de resserrement destiné à contenir le choc inflationniste des années 2022 et 2023, la politique monétaire dans la zone euro est désormais entrée dans une phase d'assouplissement progressif. La baisse du taux de la facilité de dépôt de la BCE, passé de 4 % au printemps 2024 à 2 % au mois de juin 2025, traduit ce changement d'orientation rendu possible par le net recul de l'inflation. Le reflux des prix de l'énergie a en effet contribué à une convergence des taux d'inflation nationaux, atténuant les disparités observées entre pays au plus fort de la crise énergétique.

(1) Avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025.

Les taux directeurs de la Banque centrale européenne

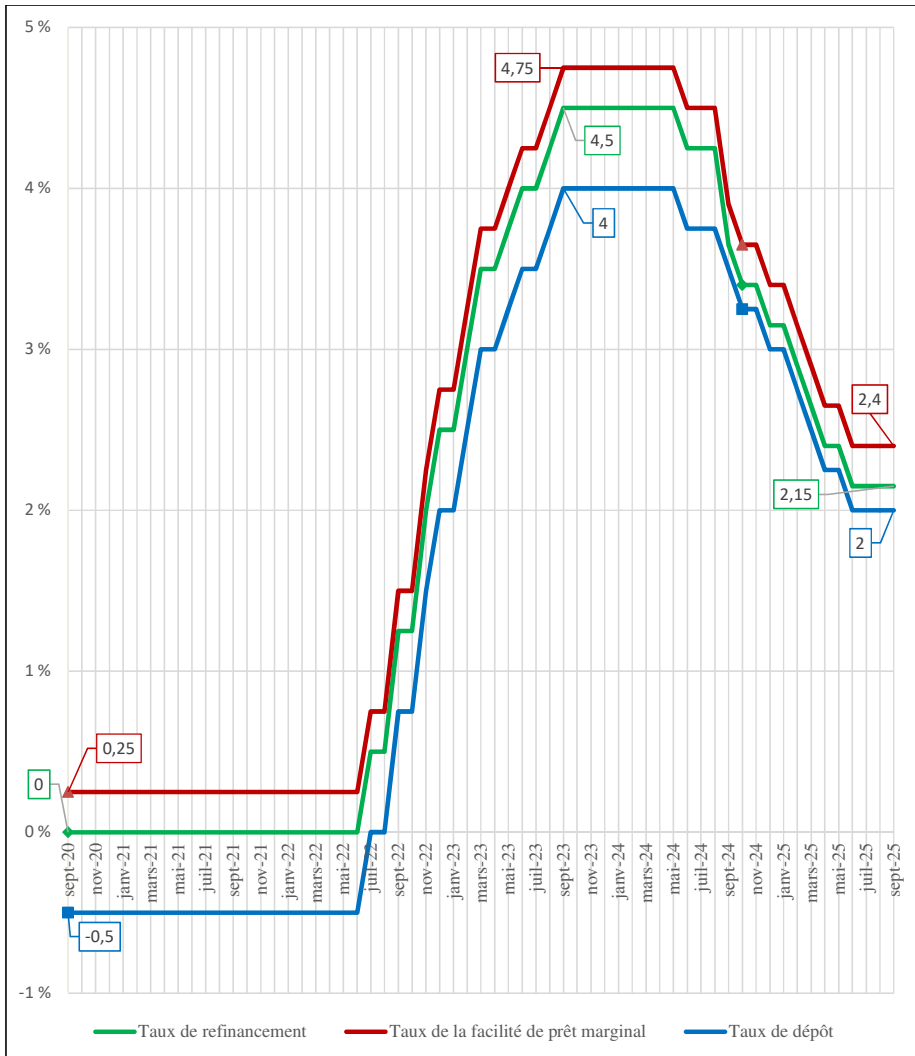
Le **taux des opérations principales de refinancement** est le taux auquel les banques peuvent emprunter à la BCE de la liquidité pour une durée d'une semaine.

Le **taux de la facilité de prêt marginal** correspond au taux que les banques paient lorsqu'elles empruntent de la liquidité auprès de la BCE pour une durée de vingt-quatre heures.

Le **taux de la facilité de dépôt** est la rémunération (ou le prix payé lorsque ce taux est négatif) perçue par les banques lorsqu'elles déposent des fonds pour vingt-quatre heures auprès de la BCE.

Ces trois taux sont fixés toutes les six semaines dans un objectif de stabilité des prix dans la zone euro.

ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BCE DE 2019 AU MOIS D'OCTOBRE 2025



Source : commission des finances à partir des données de la Banque de France.

• Cependant, la politique monétaire actuelle conserve un caractère ambivalent. Si la détente des taux directeurs signale une orientation plus accommodante, la poursuite du resserrement quantitatif, *via* la réduction du bilan de la BCE, limite la portée de ce mouvement. Dans les faits, l'assouplissement se manifeste surtout par une baisse des coûts d'emprunt à court terme pour les États, les entreprises et les ménages, tandis que les taux à long terme demeurent volatils et sensibles aux incertitudes internationales, notamment aux tensions commerciales.

Cette nouvelle phase n’efface pas totalement les effets différés de la période de resserrement antérieure. Le coût du crédit reste élevé pour certains emprunteurs, en particulier dans l’immobilier résidentiel et commercial, où la reprise demeure fragile.

ÉVOLUTION DES TAUX DES PRÊTS DU SECTEUR CONCURRENTIEL DEPUIS DÉCEMBRE 2021

(en %)

Prêts du secteur concurrentiel (taux fixes)	Taux moyens	Sur 15 ans	Sur 20 ans	Sur 25 ans
Décembre 2021	1,06	0,86	0,99	1,13
Août 2022	1,82	1,71	1,85	1,96
Décembre 2022	2,35	2,14	2,30	2,42
Août 2023	3,78	3,72	3,92	4,08
Décembre 2023	4,20	4,11	4,26	4,35
Août 2024	3,62	3,51	3,54	3,63
Août 2025	3,08	3,01	3,08	3,16

Source : Observatoire Crédit Logement/CSA.

Pour les finances publiques, la normalisation progressive des taux se traduit par une charge d’intérêts qui, bien qu’en voie de stabilisation, restera structurellement plus lourde à mesure que les anciens titres de dette à taux faibles arrivent à échéance. Enfin, la communication de la BCE, plus accessible et attentive aux risques géopolitiques et commerciaux, traduit une volonté d’adapter la conduite de la politique monétaire à un environnement durablement incertain ⁽¹⁾.

B. UNE CROISSANCE STABLE DE L’ACTIVITÉ MONDIALE MAIS UNE CROISSANCE DE L’ÉCONOMIE NATIONALE FRAGILISÉE PAR L’INCERTITUDE POLITIQUE

1. Une croissance mondiale qui demeure stable

D’après le FMI, malgré l’environnement international instable, marqué par de fortes tensions commerciales, la croissance mondiale resterait stable, avec un taux estimé à 3,2 % en 2025 et 3,1 % en 2026, après 3,3 % en 2024.

(1) Le [Rapport sur la stabilité financière](#) de mai 2024 de la Banque centrale européenne consacre une section entière au risque géopolitique (« Trade tensions, policy uncertainty and geopolitical risks weigh on growth outlook »). De plus, les interventions récentes de Mme Lagarde, présidente de l’institution, notamment lors du [Forum de Sintra 2025](#), évoquent explicitement le sujet des tensions commerciales, de la fragmentation mondiale et des politiques tarifaires dans la conduite de la politique monétaire.

PERSPECTIVES DE LA CROISSANCE MONDIALE

(en %)

	2024	2025	2026
Monde	3,3	3,2	3,1
États-Unis	2,8	2,0	2,1
Chine	5,0	4,8	4,2
Japon	0,1	1,1	0,6
Brésil	3,4	2,4	1,9
Inde	6,5	6,6	6,2
Russie	4,3	0,6	1,0
Zone euro	0,9	1,2	1,1
<i>Allemagne</i>	-0,5	0,2	0,9
France	1,1	0,7	0,9
<i>Italie</i>	0,7	0,5	0,8
Royaume-Uni	1,1	1,3	1,3

Source : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2025.

2. En 2025, une croissance nationale victime de l'incertitude politique

Les prévisions de croissance pour 2025 des différents instituts sont proches les unes des autres, comprises entre 0,6 % et 0,8 %, réserve faite de la prévision de l'OFCE (0,5 %), légèrement inférieure. Cette convergence traduit un diagnostic partagé sur la résilience de l'économie française à court terme, mais aussi la **présence d'un risque baissier significatif** lié au contexte politique et géopolitique.

Le scénario macroéconomique sur lequel repose le projet de loi de finances table sur un taux de croissance situé dans cette fourchette, soit **0,7 %**, prévision que le HCFP qualifie dans son avis de « réaliste » et qui était déjà celle figurant dans le rapport annuel d'avancement du PSMT d'avril dernier. Cette prévision actualisée se situe en deçà de la prévision initiale de la loi de finances pour 2025 à hauteur de 0,4 point – laquelle prévision initiale avait été revue une première fois à la baisse en janvier 2025, à 0,9 %, au cours de l'examen de la loi de finances pour 2025.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB DE LA FRANCE EN 2025 ET EN 2026

(Évolution en % du PIB en volume)

Organisation	Date de publication	2025
FMI	14 octobre 2025	0,7
Commission européenne	19 mai 2025	0,6
<i>Consensus Forecasts</i>	septembre 2025	0,6
Banque de France	15 septembre 2025	0,7
Insee	11 septembre 2025	0,8
OCDE	25 septembre 2025	0,6
OFCE	10 septembre 2025	0,5
Rexecode	17 septembre 2025	0,7
PLF 2026	14 octobre 2025	0,7

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026 et les prévisions des organismes de conjoncture.

La plupart des instituts reconnaissent en effet que **l'incertitude politique interne** constitue désormais un **facteur explicatif majeur du ralentissement**. L'OFCE estime qu'elle pourrait **amputer la croissance de 0,4 point en 2025**, tandis que Rexecode a révisé à la baisse de 0,2 point ses prévisions à la suite de la

désapprobation par l'Assemblée nationale de la déclaration de politique générale du gouvernement de M. Bayrou, évoquant un « *choc d'incertitude* ». De son côté, le HCFP souligne que le scénario gouvernemental repose sur l'hypothèse d'une dissipation progressive des tensions mais demeure entouré d'aléas élevés.

Les effets de cette incertitude se traduisent déjà dans les comportements économiques : maintien de l'épargne à un niveau élevé, le taux d'épargne des ménages atteignant même 18,9 % du revenu disponible au deuxième trimestre 2025, retards d'investissement et dégradation du climat des affaires. Selon les enquêtes menées par Bpifrance et Rexecode, 91 % des dirigeants de PME anticipent des conséquences négatives du contexte politique sur leur activité, et une majorité d'entre eux a reporté ses projets d'investissement ou d'embauche.

Aussi, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a **abaissé son estimation de croissance du volume du commerce mondial** pour l'année 2026 de **1,8 % à 0,5 %**, en intégrant l'effet des nouveaux droits de douane à sa prévision.

Le HCFP souligne ainsi que si le niveau de croissance prévu est le même que celui du rapport annuel d'avancement du PSMT publié en avril, soit 0,7 %, la **composition de la croissance** a toutefois été nettement **revue** depuis, avec une **consommation des ménages bien moins dynamique qu'anticipé**, une **contribution du commerce extérieur dégradée**, la progression de l'activité résultant surtout de l'accroissement des stocks.

S'il retrace les prévisions, aujourd'hui obsolètes, établies par l'OFCE au mois d'avril 2025, alors que cet organisme ne prévoyait, pour 2025, qu'une croissance du PIB français limitée à 0,5 %, le tableau ci-après suggère bien quels peuvent être les ordres de grandeur des effets économiques des chocs d'incertitude.

ÉVALUATION DE L'EFFET DES DIFFÉRENTS CHOCs SUR LA CROISSANCE DU PIB

En % du PIB

	2023	2024	2025	2026
Croissance hors chocs*	1,5	1,4	1,4	1,4
Politique monétaire et taux longs	– 0,7	– 0,6	0,3	0,6
Politique budgétaire	0,3	0,5	– 0,4	– 0,5
Dont politique budgétaire des partenaires	0,0	– 0,3	0,0	0,1
Énergie	– 0,5	– 0,1	0,1	0,0
Incertitude globale	0,0	– 0,2	– 0,6	0,0
Dont politique nationale	0,0	– 0,1	– 0,3	0,0
Effets indirects par la demande mondiale**	– 0,1	0,1	– 0,2	– 0,2
Autres effets***	0,6	0,2	– 0,1	– 0,2
Croissance observée (2023 et 2024) et prévue (2025 et 2026)	1,1	1,1	0,5	1,1

(*) La croissance hors chocs correspond à la croissance potentielle, plus la fermeture de l'*output gap* et l'acquis potentiel sur la croissance.

(**) Hors transmission des politiques budgétaires des partenaires de la demande mondiale

(***) Dont les effets sur les chaînes d'approvisionnement, l'impact des jeux Olympiques de Paris, les conséquences de la politique commerciale

Source : « L'incertaine croissance. Perspectives pour l'économie française 2025-2026 » (collectif), in : OFCE, L'économie française 2026.

3. En 2026, une croissance nationale légèrement plus forte qu'en 2025 sous l'effet d'une reprise progressive de la demande intérieure

a. Une prévision de croissance de 1 % en 2026

Le scénario macroéconomique du projet de loi de finances repose sur une prévision de croissance de **1 % pour l'année 2026**.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE DU PIB DE LA FRANCE EN 2025 ET EN 2026

(évolution en % du PIB en volume)

Organisation	Date de publication	2026
FMI	14 octobre 2025	0,9
Commission européenne	19 mai 2025	1,3
<i>Consensus Forecasts</i>	septembre 2025	0,9
Banque de France	15 septembre 2025	0,9
Insee	11 septembre 2025	–
OCDE	25 septembre 2025	0,9
OFCE	10 septembre 2025	1,1
Rexecode	17 septembre 2025	0,9
PLF 2026	14 octobre 2025	1,0

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026 et les prévisions des organismes de conjoncture.

Dans son avis du 9 octobre 2025 précité, le HCFP relève que cette prévision « *n'est que juste au-dessus* » de la moyenne de celle des vingt-deux organismes consultés par le Haut Conseil, qui est la même que celle retenue par le consensus des prévisionnistes (0,9 %). Cet écart paraissant faible est toutefois sujet à d'importants aléas, compte tenu :

– de l’incertitude autour de l’impact à court terme sur l’activité des mesures présentées au projet de loi de finances, qui ne sont pas toutes prises en compte par les scénarios des différents organismes de prévision ;

– du caractère volontariste de la prévision d’une reprise de la demande privée, notamment de la demande des ménages et de l’investissement des entreprises.

b. Une reprise progressive de la consommation et de l’investissement des ménages

PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES RELATIVES AUX MÉNAGES SELON LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE SOUS-JACENT AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

(en %)

	2025	2026
Revenu disponible brut	1,4	1,4
Pouvoir d’achat du revenu disponible brut	0,8	0,1
Taux d’épargne (épargne brute/RDB)– en niveau	18,4	17,8

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2026.

Le taux d’épargne des ménages demeure à un niveau historiquement élevé par rapport au niveau d’avant crise et baisserait de 0,6 point en 2026, pour revenir à 17,8 %. Le taux se situe à un niveau très supérieur à sa moyenne de long terme (environ 15 %). Le Gouvernement mise, dans le rapport économique, social et financier (RESF), sur une baisse progressive du taux d’épargne « *favorisée par la poursuite de la normalisation des perceptions d’inflation, une dissipation des incertitudes sur la politique économique et un pouvoir d’achat davantage porté par les revenus d’activité* » ainsi que par la désindexation des retraites.

Le HCFP estime que le repli anticipé par le Gouvernement du taux d’épargne est « *d’une ampleur comparable* » au repli du même taux tel que prévu par les organismes qu’il a auditionnés.

Après une forte contraction en 2024 (– 5,6 %), **l’investissement des ménages** renouerait avec la croissance en 2025 (+ 0,8 %), avant d’accélérer plus nettement en 2026 (+ 3,3 %). Cette reprise serait d’abord portée par l’investissement en services – qui regroupe notamment les frais de notaires, d’agences et d’architectes liés aux transactions immobilières –, soutenu par la remontée des ventes dans l’ancien. L’investissement en bâtiments poursuivrait son recul en 2025, avant de se redresser en 2026, sous l’effet de la reprise progressive de la construction neuve, en lien avec la remontée des permis de construire observée depuis la fin de l’année 2024 – celle-ci se traduit en mises en chantier avec un certain délai.

c. Une stabilisation de l’emploi

Le taux de chômage est stable depuis la fin de l’année 2023, autour de 7,5 %. Le Gouvernement retient l’hypothèse d’un recul en moyenne annuelle de l’emploi salarié marchand non agricole de 0,4 % en 2025, puis d’une stabilisation

en 2026. L'emploi total serait toutefois en légère hausse en 2025, avec la création de + 45 000 emplois nets, porté par le dynamisme de l'emploi non salarié, tandis que l'emploi total progresserait également en 2026, avec + 50 000 emplois en moyenne annuelle. Ces hausses seraient toutefois nettement moindres que celles enregistrées en 2023 (+ 325 000) et en 2024 (+ 210 000).

Le HCFP juge par ailleurs que la prévision d'évolution de la **masse salariale** (+ 2,3 % en 2026 pour les branches marchandes non agricoles) est « *à ce stade un peu élevé[e]* » du fait de la prévision de salaire qui est supérieure à la moyenne de celles des organismes de prévision.

d. Un soutien à l'innovation des entreprises

Le scénario macroéconomique du Gouvernement insiste sur le soutien apporté à l'innovation des entreprises, qui demeure l'une de ses priorités. En témoigne le crédit d'impôt recherche, qui, selon le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2026, atteindrait un montant global de 8 milliards d'euros en 2026, et le plan France 2030.

Le Gouvernement estime que l'investissement des entreprises croîtrait de 2,6 % en 2026, « *profitant notamment de la détente des conditions de financement* ». Outre l'investissement en construction, évoqué précédemment, « *l'investissement des entreprises bénéficierait [...] de la bonne dynamique de la valeur ajoutée et des besoins liés à la transition numérique et écologique* ».

e. La contribution du commerce extérieur à la croissance

En 2026, les exportations accéléreraient (+ 2,0 %), portées par la montée en cadence d'Airbus, tandis que les importations se normaliseraient (+ 2,3 %). Le commerce extérieur continuerait toutefois de peser légèrement sur la croissance (−0,1 point), dans un contexte international encore incertain.

Le **déficit commercial** resterait stable en 2025 (− 80 milliards d'euros) avant de se réduire en 2026 (− 71 milliards d'euros), grâce à la reprise de l'aéronautique. Le solde des transactions courantes se dégraderait légèrement (− 0,1 % du PIB en 2025, puis − 0,2 % en 2026), sous l'effet de la hausse de la contribution française au budget européen.

II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES SUR LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE ET DE FINANCES PUBLIQUES

● Dans son avis du 9 octobre 2025 ⁽¹⁾, le HCFP a examiné les hypothèses retenues par le Gouvernement, associées au projet de loi de finances pour 2026, et apprécié les prévisions de finances publiques. Il a rappelé au préalable le « *contexte très particulier et inédit* » dans lequel il a rendu cet avis, qui conditionne ainsi la

(1) Avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025.

réalisation des mesures sous-tendant les prévisions avancées. La démission du Gouvernement de M. Lecornu postérieurement à la saisine du HCFP ne permettait effectivement pas à celui-ci d'être certain que les éléments dont il avait été saisi ne seraient pas frappés de caducité à la suite de la nomination d'un nouveau gouvernement.

Le Haut Conseil a également estimé que, **de façon générale, le scénario macroéconomique** sur lequel se fondait le projet de loi de finances pour 2026 **« repos[ait] sur des hypothèses optimistes »**.

● **Après deux années de dégradation continue du solde public**, le HCFP estime que **la prévision de solde public pour 2025 est « crédible »**. Celle-ci est égale au déficit prévu initialement par le projet de loi de finances pour 2025, soit 5,4 %. L'année 2025 marquerait ainsi un **arrêt de la dégradation du solde public** et amorcerait un mouvement de consolidation budgétaire. Cette inflexion traduit une amélioration réelle de la trajectoire des comptes publics, mais **le déficit projeté demeure au-delà de la cible de 5 % du PSMT**, ce qui souligne le caractère encore fragile du redressement engagé.

Le Haut Conseil précise aussi que la **prévision d'un déficit public de 4,7 % pour 2026 est fragilisée** *« par un scénario économique volontariste »* et qu'il présente un *« risque de sous-réalisation ou simplement d'absence des mesures de recettes et d'économies affichées »*.

● **La prévision actualisée de prélèvements obligatoires pour 2025 est jugée « crédible »** par le Haut Conseil, bien qu'elle demeure exposée à des aléas d'ampleur habituelle à ce stade de l'année. **Pour 2026, la prévision de croissance spontanée des prélèvements apparaît « globalement acceptable »**, le volontarisme du scénario macroéconomique étant compensé par certaines hypothèses prudentes. Toutefois, le Haut Conseil souligne un point de fragilité important : les incertitudes entourant le rendement net des mesures nouvelles, évalué à près de 14 milliards d'euros, dont une partie repose sur des dispositifs encore peu documentés ou difficilement évaluable.

● Le Haut Conseil estime par ailleurs que **l'effort structurel** réalisé en 2025 ne repose que sur des hausses de prélèvements obligatoires (24 milliards d'euros), là où l'effort proposé pour l'année 2026 *« proviendrait majoritairement des dépenses »* (17 milliards d'euros) mais aussi toujours des hausses de prélèvements, *« pour près de 14 milliards d'euros »*. En 2026, *« le taux de prélèvements obligatoires augmenterait de 0,3 point pour atteindre 43,9 % du PIB »*.

L'**ajustement structurel** de 0,7 point de PIB prévu pour 2025 traduirait une réduction significative du déficit structurel. L'effort structurel, plus représentatif de l'orientation de la politique budgétaire, s'élèverait à 0,8 point de PIB, provenant intégralement des hausses de prélèvements obligatoires, soit plus de 24 milliards d'euros. En 2026, l'ajustement structurel atteindrait 0,8 point de PIB et l'effort structurel 1 point.

● Au total, **la prévision de dépenses publiques pour 2026 repose sur une hausse très contenue de + 0,3 % en volume**, soit une cible que le Haut Conseil juge **« très ambitieuse »** au regard des évolutions observées ces dernières années. Cette modération résulterait d'importantes économies, parmi lesquelles une *« année blanche »* pour les salaires publics et les prestations sociales, la hausse des franchises médicales, la réduction des crédits ministériels hors défense et le resserrement des concours financiers de l'État aux collectivités. Ces mesures viendraient compenser la forte progression de certains postes, tels que la défense, la contribution au budget européen et la charge de la dette. Le Haut Conseil souligne toutefois que **le respect de cette trajectoire suppose la mise en œuvre complète de l'ensemble des économies prévues (ou de mesures équivalentes) ce qui apparaît, à ce stade, « très incertain »**. L'ajustement structurel prévu dans le projet de loi de finances permet, selon le Haut Conseil, de *« revenir partiellement vers la trajectoire structurelle »* fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027. Il considérerait l'année dernière que cette loi, promulguée en décembre 2023, constituait *« une référence déjà dépassée »*. Le Haut Conseil relève en effet qu'un **« écart important »** s'est creusé entre la trajectoire de solde structurel programmée et les résultats observés, en raison notamment d'une évolution plus dynamique des dépenses publiques que prévu. Ainsi, sur la dépense, la progression en volume (+ 0,3 % en 2026) est proche de celle prévue en LPFP (+ 0,5 %), mais l'écart cumulé depuis 2022 atteint 2,5 %, confirmant une dérive durable.

● **Le mécanisme de correction prévu à l'article 62** de la loi organique relative aux lois de finances a été déclenché, mais les mesures présentées dans le PLF, bien qu'elles conduisent à une amélioration du solde structurel (de - 4,9 % du PIB en 2025 à - 4,0 % en 2026), *« ne permettront pas de retrouver en 2027 le niveau de solde structurel de la LPFP »*, jugé trop ambitieux. Le Haut Conseil estime ainsi que, malgré un ajustement significatif en 2025-2026, la trajectoire *« n'est pas cohérente avec les exigences de la loi de programmation »*. Le Haut Conseil note enfin que la LPFP est désormais supplantée, dans les faits, par le nouveau plan budgétaire et structurel national de moyen terme (PSMT 2025-2028) et qu'il conviendrait de réviser l'articulation entre les deux textes.

● Enfin, **le respect des engagements européens de la France s'évalue désormais à partir de la trajectoire de dépenses primaires nettes (DPN) du PSMT, principale variable opérationnelle suivie ex post**. Cette trajectoire constitue le *« principal critère effectif »* des recommandations européennes dans le cadre de la procédure de déficit excessif, complétée par l'objectif de retour du déficit sous 3 % du PIB au plus tard en 2029. Selon les recommandations du Conseil du 21 janvier 2025, **la croissance de la DPN ne doit pas dépasser 0,8 % en 2025 et 1,2 % en 2026. La prévision soumise au Haut Conseil pour 2025 (+ 1 %) excède légèrement ce plafond, ce que le Haut Conseil « regrette », tandis que celle de 2026 (+ 0,6 %) reste « cohérente avec les recommandations européennes »**, bien que toujours ambitieuse compte tenu des incertitudes sur la mise en œuvre des mesures nouvelles.

La nouvelle gouvernance européenne considère également l'évolution cumulée de la DPN depuis 2023, qui doit rester inférieure à un plafond. Selon la prévision présentée, la France respecte ce critère en 2025 et 2026, grâce en partie à une exécution 2024 « *meilleure que prévue* ».

*

* *

FICHE N° 2 : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

- Après deux « années noires » pour les finances publiques, les années 2025 et 2026 marqueraient le début d'un redressement, le solde public retrouvant en 2025 son niveau de 2023 (– 5,4 % du produit intérieur brut) et en 2026 son niveau de 2022 (– 4,7 %).

- Ce résultat ne serait toutefois obtenu qu'au prix d'un **alourdissement des prélèvements obligatoires** dont l'effet sur le montant final des recettes n'est pas assuré. Le rendement net incertain des mesures nouvelles, dont certaines sont « *très peu documentées* », constitue effectivement, selon l'avis du Haut Conseil des finances publiques ⁽¹⁾, « *un point de fragilité notable* ». Parallèlement, la croissance spontanée des recettes fiscales demeure moins forte que celle de l'activité, mais, selon les prévisions du Gouvernement, les **prélèvements obligatoires** atteindraient un **montant de 1 345 milliards d'euros en 2026**, en hausse de 43,1 milliards d'euros par rapport à leur niveau de 2025 et de 94,3 milliards d'euros par rapport à celui de 2024. Ils représenteraient ainsi **43,9 % du produit intérieur brut à la fin de l'année 2026**, contre 43,6 % en 2025 et 42,8 % en 2024.

Au total, le déficit public régresserait de 15,3 % entre 2024 et 2026, grâce à une progression des recettes sensiblement plus forte que celle des dépenses, pour atteindre 144 milliards d'euros en 2026, après 160 milliards d'euros en 2025 et 170 milliards d'euros en 2024. Le déficit de l'État, qui représenterait 87 % du déficit public, s'établirait à 124,4 milliards d'euros en comptabilité budgétaire (136,1 milliards d'euros en comptabilité nationale) à la fin de l'année 2026, soit une baisse de 6,1 milliards d'euros par rapport à 2025.

- En 2026, les **dépenses publiques** s'élèveraient à **1 725 milliards d'euros**, en hausse de **1,7 % en valeur** et de **0,3 % en volume** par rapport à 2025. Le ratio de dépenses publiques serait ramené à 56,4 % du produit intérieur brut (PIB). En comparaison internationale, la France resterait l'un des pays de l'Union européenne où le niveau de dépenses publiques est le plus élevé. Bien que **les dépenses publiques demeurent majoritairement portées par les dépenses sociales** (46 % du total) et que les efforts réalisés ces dernières années aient principalement porté sur les dépenses de l'État, les **mesures de maîtrise prévues en 2026** porteraient moins sur les administrations publiques centrales (qui connaîtraient une hausse de leurs dépenses de 1,8 % en volume) que sur les administrations de sécurité sociale (– 0,3 %) et les administrations publiques locales (– 0,7 %).

La **cible d'évolution** des dépenses demeure toutefois **ambitieuse** et ne saurait être tenue que si les mesures prévues dans le projet de budget sont mises en œuvre, ce qui paraît **très incertain**.

- Compte tenu d'une évolution des dépenses primaires nettes limitée à 0,6 point de PIB en 2026, le scénario de finances publiques serait compatible avec les engagements européens de la France, à condition qu'il soit effectivement mis en œuvre.

(1) Avis n° HCFP–2025–5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025.

- Après le **choc de dette** historique provoqué par la crise de 2020 (+16,7 points de PIB), le rebond de l'activité économique de 2021 ainsi que la forte inflation de 2022 et 2023 ont permis une **baisse temporaire du ratio de dette publique, passé de 114,8 % du PIB en 2020 à 109,9 % en 2023.**

Toutefois, la dégradation du solde public entre 2023 et 2025 et le reflux de l'inflation ont inversé cette tendance. **Le ratio d'endettement devrait ainsi atteindre 115,9 % du PIB en 2025 – franchissant symboliquement le pic de 2020 –** puis s'élèverait à 117,9 % en 2026.

Par ailleurs, la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme transmis à la Commission européenne en octobre 2024, puis actualisé en avril dernier, n'est déjà plus respectée. La stabilisation de la dette n'est désormais envisagée qu'à partir de 2028, alors même que plusieurs signaux d'alerte se renforcent : maintien de taux d'intérêt élevés et sensibilité accrue à leur variation, dégradations successives de la notation souveraine française et hausse substantielle de la **charge de la dette qui mobilisera 74 milliards d'euros en 2026**, soit davantage que le budget consacré cette même année à la défense nationale.

I. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DONT LA HAUSSE DÉPASSERAIT LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ

Les prélèvements obligatoires comprennent les impôts et cotisations sociales recouvrées par les administrations publiques et les institutions européennes. En comptabilité nationale, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt, afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

A. L'ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La part des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut (PIB) a connu une hausse régulière, avant de se stabiliser depuis une dizaine d'années (A) afin de financer les différents sous-secteurs d'administration publique (B).

1. La hausse des prélèvements obligatoires, tendance de long terme

Les prélèvements obligatoires ont fortement augmenté entre 1974 et 1981, passant de 34,2 à 40,1 % du PIB, essentiellement en raison du développement de la protection sociale : les cotisations sociales ont augmenté de 6,6 points de PIB sur cette période. Entre 1982 et 1995, ils ont évolué dans une fourchette comprise entre 40,7 % et 42,3 % du PIB. De 1996 à 2012, ils ont oscillé entre 41,2 et 44,3 % du PIB. Depuis 2013, ils ont franchi la barre des 44 % du PIB, pour repasser juste en dessous de ce seuil en 2023.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 1974 EN POINTS DE PIB

(en % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Taux	34,2	35,6	37,7	37,6	37,6	39,2	39,9	40,1	40,7	41,5	42,2
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Taux	42,3	41,6	42,3	41,5	41,2	41,2	41,5	41,0	41,6	42,1	42,3
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Taux	43,5	43,6	43,5	44,3	43,4	43,2	42,5	42,3	42,4	42,7	43,0
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux	42,3	42,1	41,2	41,4	42,6	43,9	44,8	44,6	44,5	44,6	45,3
Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)	2026 (p)		
Taux	44,9	44,0	44,3	44,2	45,0	43,2	42,8	43,6	43,9		

Source : INSEE, base 2020 et article liminaire du projet de loi de finances pour 2026 (prévisions).

La progression des prélèvements obligatoires par rapport à la richesse nationale a donc été une tendance lourde, sans que les oscillations puissent être corrélées à la sensibilité politique de la majorité parlementaire du moment. Un point haut a été atteint en 2017, à 45,3 %.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2002

Année	Montant en milliards d'euros	Hausse en milliards d'euros	Hausse en %	En % du PIB
2002	670,5			42,5
2007	820,3	+ 149,8*	+ 18,3 %*	42,3
2012	916,0	+ 95,7**	+ 11,7%**	43,9
2013	949,3	+ 33,3	+ 3,6%	44,8
2014	961,1	+ 11,9	+ 1,3%	44,6
2015	979,6	+ 18,4	+ 1,9%	44,5
2016	994,7	+ 15,2	+ 1,5%	44,6
2017	1 038,1	+ 43,4	+ 4,3%	45,3
2018	1 057,2	+ 19,1	+ 1,8%	44,9
2019	1 069,2	+ 11,9	+ 1,1%	44,0
2020	1 026,8	- 42,4	- 4,0%	44,3
2021	1 108,5	+ 81,6	+ 7,9%	44,2
2022	1 195,5	+ 87,0	+ 7,9%	45,0
2023	1 221,3	+ 25,8	+ 2,2%	43,2
2024	1 250,8	+ 29,5	+ 2,4%	42,8
2025***	1 302,0	+ 51,2	+ 4,1%	43,6
2026***	1 345,1	+ 43,1	+ 3,3%	43,9

* : par rapport à 2002.

** : par rapport à 2007.

*** Prévisions associées au projet de loi de finances pour 2026.

Source : INSEE, base 2020, et projet de loi de finances pour 2026.

Alors qu'il s'établissait à 45 % du PIB en 2022, le taux de prélèvements obligatoire a diminué en 2023 et 2024, sous l'effet d'une élasticité très inférieure à l'unité – soit une croissance du montant des prélèvements obligatoires moins forte que la croissance de l'activité –, pour atteindre 42,8 % en 2024. Le montant des

recettes progressait cependant, notamment sous l'effet de l'inflation. Cette diminution devrait s'interrompre en 2025 et 2026, années pour lesquelles le taux de prélèvements obligatoires remonte à 43,6 % puis 43,9 %.

La notion d'élasticité

L'élasticité du rendement d'un prélèvement obligatoire est égale au rapport entre le taux de son évolution spontanée et le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) en valeur. Lorsque le rendement d'un prélèvement obligatoire évolue dans les mêmes proportions que le PIB en valeur, son élasticité est égale à l'unité.

Par exemple, si la croissance du PIB est de 1 % et que l'élasticité est de 1, alors l'évolution spontanée du prélèvement est de 1 %. En revanche, si l'élasticité est de 0,5, l'évolution spontanée a la même proportion, bien que le PIB ait crû en valeur de 1 %. Enfin, le rendement d'un prélèvement obligatoire dont l'élasticité est supérieure à l'unité croîtra plus que proportionnellement au PIB.

2. Des recettes de prélèvements obligatoires principalement destinées à la sphère des administrations de sécurité sociale

Le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2026 présente la répartition des prélèvements obligatoires par sous-secteur d'administrations publiques sur plusieurs années, telle que cette répartition ressort des prévisions sous-jacentes audit projet de loi de finances. Cette présentation révèle une part prépondérante des administrations de sécurité sociale, leurs prélèvements obligatoires représentant 24,5 points de PIB en 2025, sur un total de 43,6 points de PIB, soit plus de 56 % des prélèvements obligatoires. Au sein des administrations publiques centrales, l'État est destinataire de la grande majorité des recettes issues des prélèvements obligatoires.

DÉCOMPOSITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRE 2024 ET 2026 SELON LES HYPOTHÈSES SOUS-JACENTES AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

En % du PIB, champ courant

	2024	2025	2026
État	11,3	12,0	12,4
ODAC	0,7	0,7	0,7
APUL	6,3	6,3	6,2
ASSO	24,4	24,5	24,6
Union européenne	0,1	0,1	0,1
Taux de prélèvements obligatoires	42,8	43,6	43,9

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2026.

B. DES ANNÉES 2025 ET 2026 MARQUÉES PAR UN ALOURDISSEMENT DE PLUS D'UN POINT DE PIB DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

● L'année 2025 serait marquée par une hausse de 51,2 milliards d'euros (+ 4,1 %) du montant des prélèvements obligatoires, qui atteindrait 1 302 milliards d'euros. Le taux de prélèvement obligatoires progresserait pour sa part de 0,8 point pour atteindre 43,6 % du PIB. Le Haut Conseil des finances publiques juge cette prévision « *crédible* ».

● En 2026, il connaîtrait une nouvelle hausse, d'une ampleur, certes plus modérée, de 0,3 point, tandis que le montant des prélèvements obligatoires augmenterait de 43,1 milliards d'euros (+ 3,3 %). Selon le scénario de finances publiques sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2026, cette évolution des prélèvements obligatoires « *s'explique tout particulièrement par des mesures ciblant les plus grandes entreprises (environ 400) et les ménages les plus fortunés, ainsi que la lutte contre la fraude fiscale et sociale* ». Toutefois, les débats parlementaires peuvent bouleverser ces hypothèses.

L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES DE 2018 À 2026

En milliards d'euros (en % du PIB)

Agrégat	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
---------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

PIB	2 355	2 432	2 318	2 508	2 655	2 827	2 920	2 987	3 061
	1,6 %	2,0 %	− 7,4 %	6,9 %	2,6 %	0,9 %	1,2 %	0,7 %	1,0 %
	en volume	en volume	en volume	en volume	en volume	en volume	en volume	en volume	en volume

Recettes publiques	1 273 54,0 %	1 288 53,0 %	1 223 52,8 %	1 326 52,9 %	1 425 53,7 %	1 456 51,5 %	1 502 51,4 %	1 558 52,1 %	1 602 52,3 %
– dont prélèvements obligatoires*	1 057 44,9 %	1 069 44,0 %	1 027 44,3 %	1 108 44,2 %	1 196 45,0 %	1 221 43,2 %	1 251 42,8 %	1 302 43,6 %	1 345 43,9 %
– dont crédits d'impôt enregistrés en recettes	37 1,6 %	36 1,5 %	26 1,1 %	23 0,9 %	23 0,9 %	19 0,7 %	20 0,7 %	20 0,7 %	21 0,7 %
– dont autres recettes**	179 7,6 %	183 7,5 %	170 7,3 %	195 7,8 %	208 7,8 %	222 7,8 %	234 8,0 %	238 8,0 %	239 7,8 %

* : les prélèvements obligatoires comprennent les ressources propres traditionnelles de l'Union européenne, lesquelles ne sont pas comptabilisées dans les recettes totales.

** : les « autres recettes » correspondent à des cotisations sociales imputées que l'État se verse à lui-même, à la production de ses branches marchandes et aux ventes résiduelles, à la production pour emploi final propre (c'est-à-dire les biens et services développés en interne) ou encore aux revenus de la propriété publique.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général.

1. Une croissance spontanée des recettes de prélèvements obligatoires toujours légèrement inférieure à celle de l'activité

● **En 2025**, le montant des prélèvements obligatoires connaîtrait une croissance spontanée de 2,1 %, légèrement inférieure à celle du PIB en valeur, qui connaît une progression de 2,3 %. Ce phénomène s'expliquerait notamment par :

– une croissance de la TVA inférieure à celle de la prévision de son assiette macroéconomique – notamment en raison d'importantes dépenses de remboursement et dégrèvements en lien avec le déstockage de demandes en cours de traitement de remboursements de crédits de TVA – elle-même moins dynamique que l'activité ;

– un faible dynamisme de la masse salariale (+ 1,6 %), affectant les recettes de cotisations et de prélèvements sociaux.

Ces évolutions sont toutefois tempérées par des recettes d'impôt sur le revenu (IR) plus dynamiques que l'activité du fait des revenus réels en hausse en 2024, ainsi que par les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à la suite d'une reprise de l'activité sur le marché immobilier en 2025.

● **En 2026**, les recettes de prélèvements obligatoires continueraient de croître spontanément légèrement moins vite (+ 2,3 %) que l'activité (+ 2,5 % pour le PIB en valeur).

Ce serait notamment l'effet des évolutions suivantes :

– une évolution des recettes de TVA qui serait de nouveau inférieure à celle des sous-jacents de son assiette macroéconomique ;

– une croissance de la masse salariale 2026 (+ 2,1 %) de nouveau inférieure à celle de l'activité.

L'effet de ces facteurs serait de nouveau tempéré par la croissance des revenus réels en 2024 et 2025, qui accroît les recettes d'impôt sur le revenu de 2026.

Le Haut Conseil des finances publiques relève que « *la prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires paraît globalement acceptable car le volontarisme du scénario économique est tempéré par des hypothèses parfois un peu prudentes pour projeter les prélèvements* ».

2. Une hausse des prélèvements obligatoires tirée par la multiplicité de mesures nouvelles dont le rendement ne paraît pas certain

● En 2025, les mesures nouvelles prévues par la loi de finances mais aussi la loi de financement de la sécurité sociale accroîtraient le rendement des prélèvements obligatoires de 24,7 milliards d'euros. Peuvent particulièrement être relevées :

– la contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises (+ 8 milliards d'euros) ;

– la réforme des allègements généraux de cotisations sociales patronales (+ 1,6 milliard d'euros) ;

– la hausse du taux de cotisation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) (+ 1,7 milliard d'euros) ;

– la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) (+ 1,4 milliard d'euros).

Il convient également de noter l'effet des mesures de verdissement de la fiscalité ⁽¹⁾, de la hausse de la taxe sur les transactions financières (environ 500 millions d'euros) et de la fiscalisation des rachats d'actions, ainsi que de mesures nouvelles décidées antérieurement à la loi de finances pour 2025, telles la fin de l'extinction du bouclier tarifaire sur la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE).

Le rapporteur général constate à regret que loin d'être le fruit du seul dynamisme de l'activité, la hausse des recettes procède pour près de moitié d'un alourdissement d'une fiscalité dont le niveau était déjà élevé.

● En 2026, les mesures nouvelles prévues par le PLF et le PLFSS contribueraient à la hausse des prélèvements obligatoires pour 13,7 milliards d'euros. Sont particulièrement notables :

– la suppression de niches fiscales (estimée à hauteur de 2,8 milliards d'euros par le RESF) ;

– la suppression de niches sociales (+ 1,2 milliard d'euros) et d'exonérations spécifiques de cotisations sociales (+ 0,9 milliard d'euros) ;

– une mesure de reprofilage des allègements généraux de cotisations sociales pour en limiter le coût à 80 milliards d'euros (+ 1,5 milliard d'euros) ;

(1) Les principales sont : la hausse de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, le renforcement du malus automobile et l'abaissement du seuil de déclenchement de la taxe sur les véhicules de société.

– l’absence de revalorisation du barème de l’impôt sur le revenu et de la cotisation sociale généralisée (CSG) pour tenir compte de l’inflation (+ 2,2 milliards d’euros),

– la poursuite de la hausse du taux de cotisations pour la CNRACL (+ 1,7 milliard d’euros) ;

– une contribution exceptionnelle des organismes de complémentaire santé (+ 1 milliard d’euros) ;

– l’instauration d’une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales (+ 1 milliard d’euros) ;

– l’instauration d’une taxe sur les petits colis (+ 500 millions d’euros).

En outre, seraient prorogées une surtaxe moitié moindre qu’en 2025 sur l’impôt sur les sociétés des grandes entreprises (+ 4 milliards d’euros) et la CDHR (+ 1,5 milliard d’euros).

En revanche, la reprise de la trajectoire de baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) atténuée (– 1,3 milliard d’euros) l’effet haussier de ces mesures.

Si le Haut Conseil des finances publiques jugeait « *globalement acceptable* » (cf. *supra*) la prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires en 2026, il « *estime en revanche que les incertitudes affectant le rendement net des mesures nouvelles, estimé à près de 14 milliards d’euros, constituent un point de fragilité notable, même en supposant que l’ensemble des mesures affichées se matérialisent* ». En outre, « *il observe que ce chiffrage repose sur de nombreuses mesures dont certaines sont peu documentées et l’évaluation parfois difficile* ».

Là encore, il convient de prendre ces hypothèses avec prudence compte tenu de la volonté de l’Assemblée nationale d’amender le projet de loi présenté par le Gouvernement.

**PRINCIPALES MESURES LÉGISLATIVES SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2026
(TOUTES APU)**

(en milliards d'euros)

Mesures	Rendement
TOTAL	13,7

Mesures de baisse

Suppression progressive de la CVAE (y compris effet retour sur l'impôt sur les sociétés)	– 1,1
Prorogation du crédit d'impôt investissement vert (CIIV)	– 0,4

Mesures de hausse

Suppression ou réduction de niches fiscales (forfaitisation de l'abattement de 10 % sur les retraites, fiscalisation des indemnités journalières affections de longue durée, etc..)	2,8
Maintien du barème de l'IR	1,9
Maintien du barème de la CSG	0,3
Mesures sur les niches sociales (y compris effet retour sur l'IS)*	1,0
Réformes des exonérations ciblées	1,3
Hausse de 3 points du taux de cotisation CNRACL	1,7
Reprofilage et recentrage des allègements généraux (y compris effet retour sur l'IS)	1,5
CDHR	0,3
Lutte contre la fraude fiscale	1,5
Taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires	1,0
Taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales	1,0
Taxe sur les petits colis	0,5
Baisse des exonérations sur les biocarburants	0,3

* Réduction des niches sociales applicables aux compléments salariaux : forfait social sur les aides directes au taux de 8 % et hausse sur la contribution patronale spécifique applicable aux indemnités de rupture conventionnelle et de mise à la retraite.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général.

II. DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES AMBITIEUX, DANS UN CONTEXTE DE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2025 ⁽¹⁾, **la Cour des comptes souligne que la «*dérive budgétaire* [observée en 2023 et 2024], en dépit d'objectifs à l'ambition limitée, [...] est la conséquence d'une incapacité à maîtriser la dynamique de la dépense et plus encore à engager des efforts d'économies pérennes ».**

En effet, «*autant les mauvais résultats de 2023 pouvaient être attribués pour l'essentiel à des recettes plus basses que prévu, autant, en 2024, c'est la progression du "cœur" de la dépense publique [hors charge de la dette et hors dépenses exceptionnelles de crise] qui joue le premier rôle* ». La Cour ajoute que «*[c]e sont les dépenses de protection sociale et des administrations locales qui ont tiré à la hausse les dépenses totales, pour les premières sous l'effet des revalorisations de prestations sociales et pour les secondes du fait du dynamisme des dépenses d'investissement, en lien avec le cycle communal* ».

Or, si l'année **2025** marque un premier infléchissement, même limité, dans le redressement des comptes publics, **les dépenses publiques se maintiennent à un niveau élevé**. Certes, le niveau du solde public devrait s'établir à $-5,4\%$ du produit intérieur brut (PIB), contre $-5,8\%$ du PIB en 2024, et, selon le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ⁽²⁾, cette prévision est «*crédible* ».

En **2026**, un **meilleur partage des efforts entre les recettes et les dépenses** serait prévu. **Selon le Haut Conseil**, l'effort structurel prévu dans le projet de loi de finances (+ 1 point de PIB, l'effort structurel primaire étant évalué à + 1,2 point de PIB) «*proviendrait majoritairement des dépenses, pour environ 17 milliards d'euros, complété par les hausses de prélèvements, pour près de 14 milliards d'euros* ». Ainsi, le taux de croissance des dépenses publiques serait inférieur au taux de croissance potentielle ce qui, selon les calculs du Haut Conseil, générerait une économie de 17 milliards d'euros. **Le Gouvernement**, quant à lui, met en avant l'effort structurel primaire, qu'il évalue également à + 1,2 point de PIB ; au sein de celui-ci, l'effort en dépenses contribuerait pour 0,8 point de PIB, soit environ deux tiers, tandis que les mesures en recettes contribueraient pour 0,5 point de PIB, soit environ un tiers. Dans les deux cas, la diminution des dépenses publiques est calculée **par rapport à une évolution tendancielle** des dépenses, dont les modalités demeurent opaques ⁽³⁾, et **sans diminution du total des dépenses en valeur ou en volume**.

(1) Cour des comptes, «*La situation et les perspectives des finances publiques* », juin 2025.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025, page 23.

(3) Le HCFP indique que l'effort en dépenses reflète l'écart entre la hausse de la dépense et la croissance potentielle ; il précise que «*si l'effort en dépense est positif, cela tend à faire baisser le ratio de dépenses au PIB, et vice-versa* ».

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES QUI ATTEINDRAIT 0,3 % EN VOLUME

En 2026, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, hors crédits d'impôt ⁽¹⁾, atteindraient **1 725 milliards d'euros**. Cela correspond à **une augmentation de 1,7 % en valeur** et de **0,3 % en volume**. L'augmentation des dépenses serait donc nettement plus faible que celle des deux années précédentes, du fait de la dégradation des comptes publics et de la nécessité de revenir sur une trajectoire de limitation du déficit public.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

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

Le **ratio des dépenses publiques** s'élèverait à **56,4 % du PIB**, un niveau légèrement inférieur à celui de 2024 et 2025, mais néanmoins très élevé par rapport aux pays comparables à la France.

1. Les dépenses publiques augmenteraient de + 1,7 % en valeur

Le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 prévoient une augmentation des dépenses publiques à hauteur de **1 725 milliards d'euros**, après 1 696 milliards prévus en 2025 ⁽²⁾, soit une hausse de 29 milliards d'euros. Cela correspond à **une augmentation de 1,7 % en valeur**.

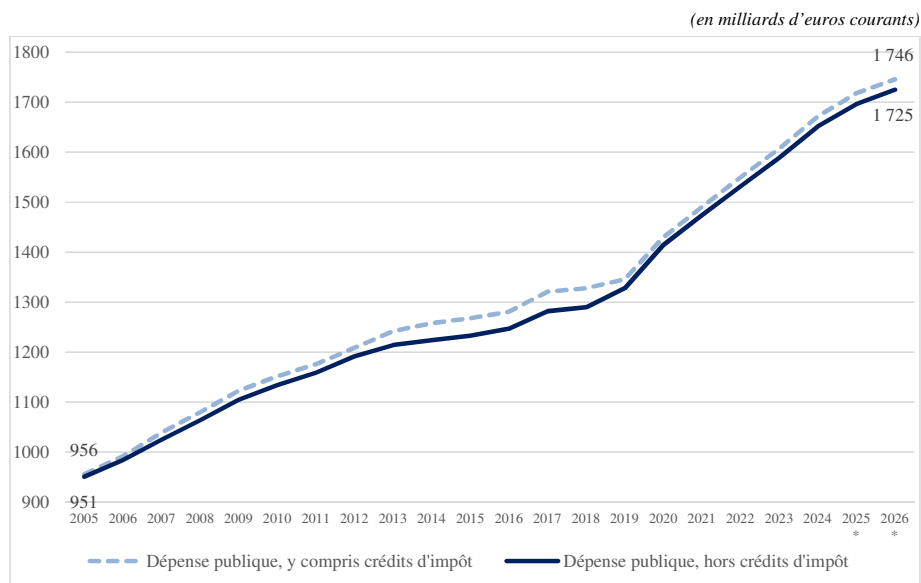
L'évolution des dépenses publiques en valeur serait donc légèrement plus faible qu'en 2025 (+ 2,7 %) et sensiblement moins élevée qu'en 2024 (+ 3,8 %). Elle se situe également en deçà de la moyenne sur vingt ans (+ 2,8 %). Depuis 2005, les dépenses publiques ont augmenté en valeur chaque année, sans exception. Leur niveau prévu pour 2026 est ainsi supérieur de 81 % à leur niveau de 2005 – sur la même période, l'inflation cumulée aura atteint 36 % ⁽³⁾ – et de 35 % depuis 2017.

(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) La prévision de dépense publique pour 2025 révisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026 excède celle qui résultait de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2025 (1 695 milliards d'euros).

(3) Si l'on prend en compte l'indice des prix à la consommation hors tabac pour la période 2005-2024 et les prévisions du Gouvernement pour 2025 et 2026.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN VALEUR



Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

L'évolution des dépenses publiques en valeur n'est toutefois pas l'indicateur le plus utile. En effet, les montants des dépenses publiques en euros courants sont sensibles aux hypothèses macroéconomiques, en particulier aux hypothèses d'inflation et de croissance. Le taux d'inflation élevé enregistré en 2022 (+ 5,2 %) et 2023 (+ 4,9 %) a ainsi participé ainsi à la forte hausse des dépenses en valeur pour ces deux années. Cette analyse est donc **complémentaire** de celle de l'évolution des dépenses publiques en volume ainsi que de celle de la **part des dépenses publiques rapportée au PIB**.

2. Les dépenses publiques évolueraient de + 0,3 % en volume

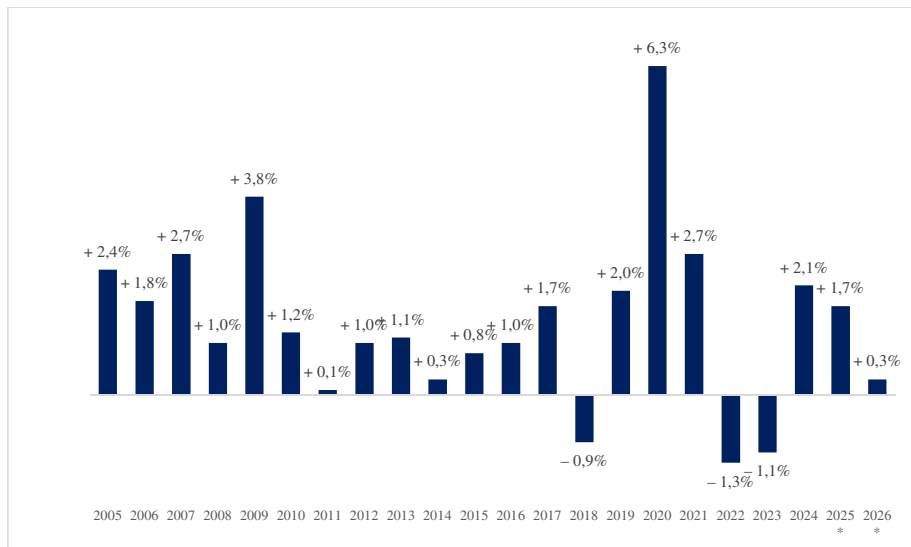
En 2026, les dépenses publiques augmenteraient en volume de 0,3 %, si l'on tient compte de l'indice des prix à la consommation hors tabac, et de 0,2 %, si l'on tient compte du déflateur du PIB.

La hausse des dépenses en volume serait donc **plus contenue que celle des deux années précédentes** – après 2,1 % en 2024 et 1,7 % prévu en 2025 ⁽¹⁾ – et inférieure d'un point à la moyenne annuelle sur vingt ans (+ 1,3 %). Depuis 2005, les dépenses publiques n'ont diminué en volume qu'à trois reprises, dont deux fois au cours des années 2022 et 2023, marquées par une inflation dont le niveau élevé ⁽²⁾ n'avait pas nécessairement été anticipé au moment de l'adoption de la loi de finances initiale. L'évolution cumulée des dépenses en volume entre 2005 et 2026 s'élève à + 31 %.

(1) Si la loi de finances pour 2025 prévoyait une augmentation des dépenses publiques en volume de 1,2 %, la prévision révisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026 est de 1,7 %.

(2) L'inflation, calculée selon l'indice des prix à la consommation hors tabac établi par l'Insee, s'est établie à 5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN VOLUME



Note : les dépenses publiques sont exprimées hors crédits d'impôt. Les données pour 2025 et 2026 sont des prévisions.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

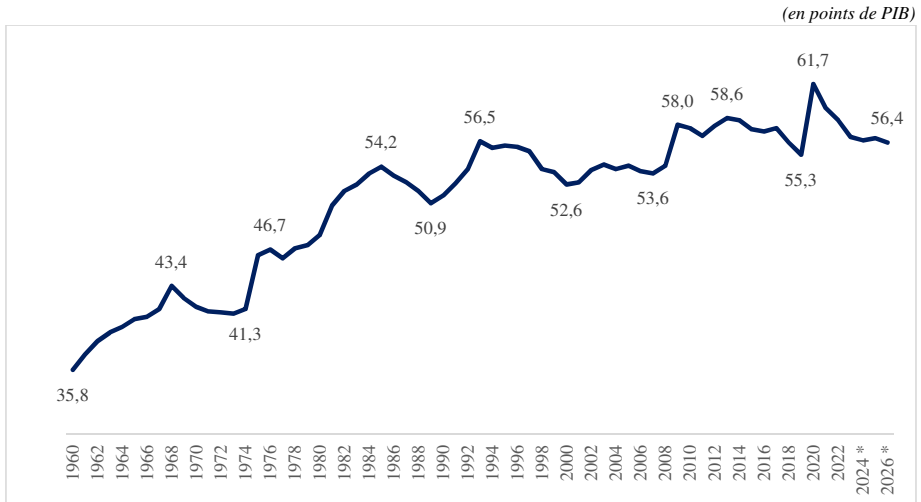
3. Le ratio de dépenses publiques serait ramené à 56,4 % du PIB

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.

En 2026, le **ratio des dépenses publiques diminuerait très légèrement**, le rythme de hausse des dépenses en volume (+ 0,3 %) demeurant inférieur à celui de la croissance du PIB (+ 1,0 %). Il s'établirait ainsi à **56,4 % du PIB**, en diminution de 0,4 point par rapport à 2025.

Le ratio des dépenses publiques dans la richesse nationale est **supérieur à 50 % depuis le début des années 1980** et **systématiquement supérieur à 55 % du PIB depuis 2009**. Il a atteint son point le plus haut à 61,7 % en 2020, du fait de la diminution du PIB de 7,9 % et du volume des dépenses de soutien et de relance liées à la crise liée à l'épidémie de covid. Il a progressivement diminué, dans un contexte de décrue des dépenses exceptionnelles, et malgré la mise en place de mesures de soutien face à la hausse des prix, jusqu'à atteindre 56,6 % du PIB en 2023, mais la hausse imprévue des dépenses publiques en 2024 a enrayé cette diminution (56,8 % du PIB en 2024).

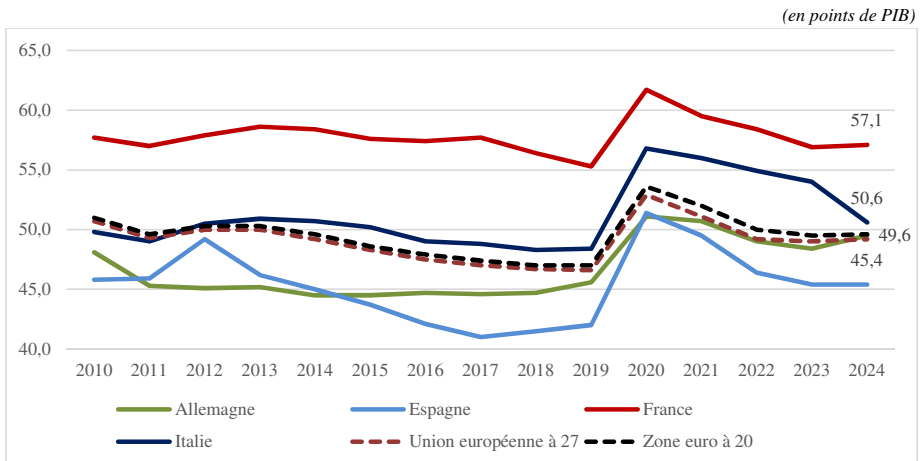
ÉVOLUTION DU RATIO DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR RAPPORT AU PIB



Source : commission des finances d'après les données de l'Insee (pour les années 1960 à 2023) et le projet de loi de finances pour 2026 (pour les années 2024 à 2026).

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 %).

ÉVOLUTION DU RATIO DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR RAPPORT AU PIB



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

(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.

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, il convient de souligner que **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 %).

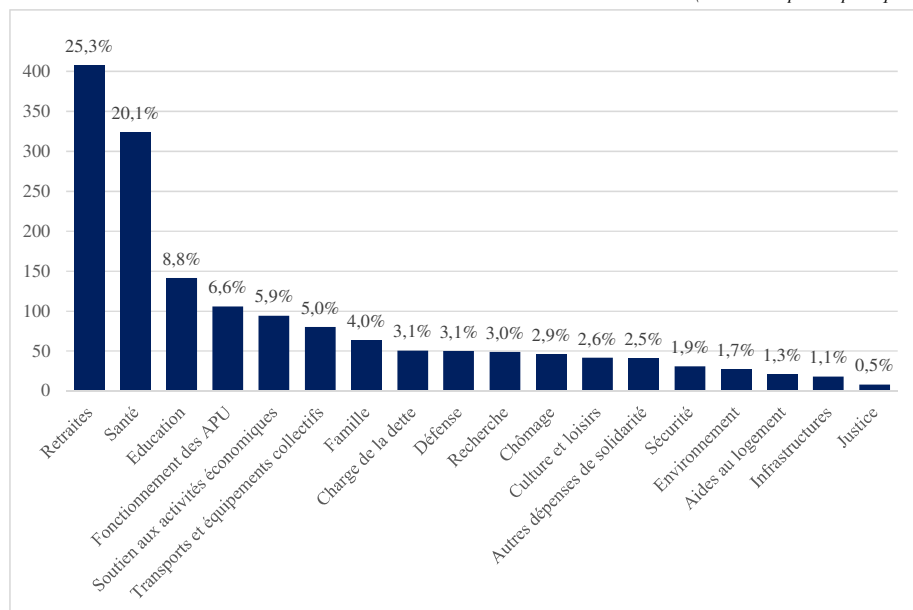
4. Des dépenses publiques majoritairement portées par les dépenses sociales

La répartition des dépenses publiques par fonction en 2026 devrait être sensiblement similaire à celles des années précédentes. Selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour 2023, **les retraites sont, de loin, le principal poste de dépense**, avec 407 milliards d'euros, soit **25 %** du total des dépenses publiques.

Avec 324 milliards d'euros, la même année, les **dépenses de santé** (produits de santé, appareils et matériels médicaux, services hospitaliers et ambulatoires, arrêts maladie et invalidité) représentent 20 % de la dépense publique.

RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION EN 2023

(en % des dépenses publiques)



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

S'agissant des autres fonctions financées par les administrations de sécurité sociale, les dépenses de 2023 en faveur des familles représentaient 64 milliards d'euros (4 % du total), l'assurance chômage 46 milliards d'euros (3 %), les aides au logement 21 milliards d'euros (1,3 %) et les autres dépenses 41 milliards d'euros (2,5 %).

La **charge de la dette** s'est élevée à 51 milliards d'euros en 2023 (soit 3,1 % du total des dépenses). Ce poste est appelé à croître encore dans les années à venir, en raison des effets progressifs de la hausse passée des taux d'intérêt sur l'encours.

Les dépenses de **fonctionnement des administrations publiques** (fonctions support des administrations, gestion des ressources humaines, gestion des biens immobiliers, services juridiques, dépenses de communication) atteignaient 106 milliards d'euros en 2023, soit 6,6 % du total, ce qui en fait le quatrième poste de dépense.

Parmi les dépenses relatives aux services publics ⁽¹⁾, les dépenses de 2023 concernaient, par ordre d'importance :

- l'**éducation** à hauteur de 8,8 % du total (écoles, collèges, lycées, enseignement supérieur, cantines, résidences universitaires, bibliothèques) ;

- le **soutien aux activités économiques** à hauteur de 5,9 % (aides à la production d'énergie renouvelable ou à la consommation d'énergie, aides à la production, à l'investissement, à l'exportation et à l'emploi) ;

- les **transports et équipements collectifs** pour 5 % (concours ferroviaires, alimentation en eau, éclairage public) ;

- la **défense** à hauteur de 3,1 % (défense militaire, défense civile, aide militaire à des pays étrangers) ;

- la **recherche** pour 3 % (activités de recherche relatives à l'économie, à la défense, à la santé) ;

- la **culture** et les **loisirs** pour 2,6 % (services culturels, activités sportives, services de radio, de télévision et d'édition) ;

- la **sécurité** à hauteur de 1,9 % (services de police et de protection civile) ;

- la **protection de l'environnement** pour 1,7 % (gestion des déchets et des eaux usées, protection de la nature et de la biodiversité, lutte contre la pollution) ;

- les **infrastructures** à hauteur de 1,1 % (réseaux de transport et de communication : routes, voies ferrées, câbles, aéroports, gares, ponts) ;

- la **justice** à hauteur de 0,5 % (tribunaux et administration pénitentiaire).

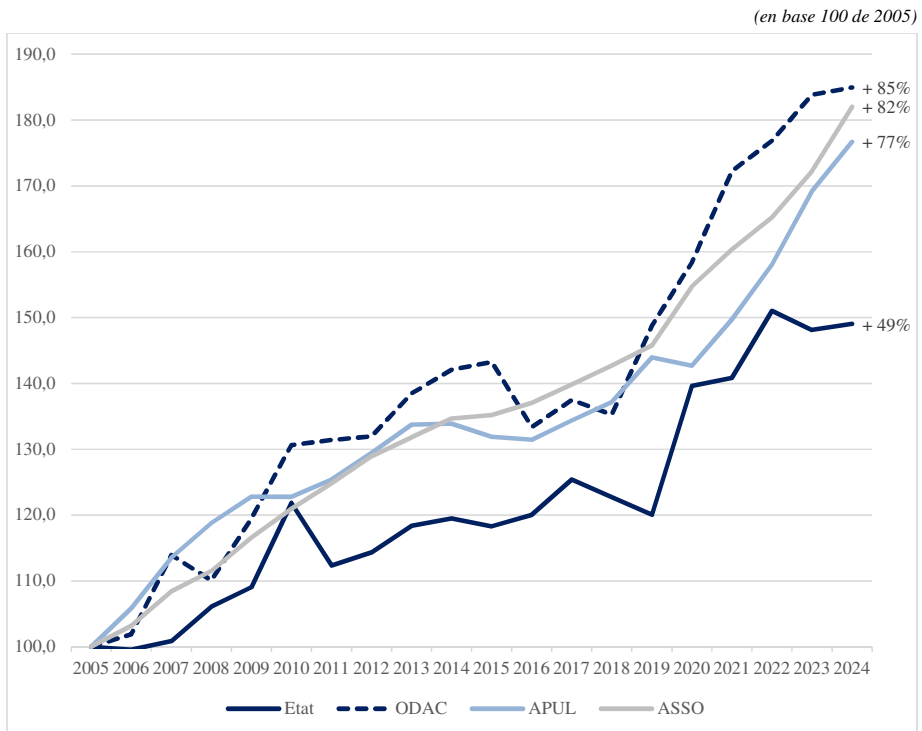
(1) Il convient de souligner que l'INSEE traite les dépenses de l'État en y intégrant les contributions du budget général et des budgets annexes au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. En conséquence, certaines des dépenses de l'État incluent des dépenses de retraite qui sont déjà comptées dans le total des dépenses de retraite. Cela pourrait conduire à des retraitements qui minoreraient ces dépenses de l'État.

B. UNE ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DIFFÉRENCIÉE SELON LES SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les dépenses des administrations publiques centrales (APUC) – celles de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ⁽¹⁾ –, représentent **34 %** du total des dépenses publiques, contre **20 %** pour les administrations publiques locales (APUL) et **46 %** pour les administrations de sécurité sociale (ASSO).

Depuis 2005, le taux de croissance des dépenses de l'État (+ 49 %) se révèle bien moins élevé que celui des ASSO (+ 82 %), des APUL (+ 82 %) et des ODAC (+ 85 %). Ces dernières années, les efforts de maîtrise des dépenses publiques ont principalement porté sur les dépenses de l'État, et notamment sur le périmètre des dépenses pilotables de l'État (*voir fiche n° 3*).

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).

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

À cet égard, les **prévisions** associées au projet de loi de finances pour 2026, si elles se réalisaient, **marqueraient une inflexion** : tandis que les dépenses des APUC augmenteraient de 1,8 % en volume, celles des APUL diminueraient de 0,7 % et celles des ASSO de 0,3 %. Au total, les dépenses publiques n’augmenteraient que de 0,3 % en volume, soit un **effort inédit** sur les vingt dernières années.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ENTRE 2025 ET 2026

(en milliards d’euros)

	2025	2026	Évolution en valeur		Évolution en volume
Administrations publiques centrales (État et opérateurs)	663	683	+ 20	+ 3,0 %	+ 1,8 %
Administrations publiques locales	337	338	+ 1	+ 0,3 %	– 0,7 %
Administrations de sécurité sociale	805	814	+ 9	+ 1,1 %	– 0,3 %
Total	1 696	1 725	+ 29	+ 1,7 %	+ 0,3 %
Transferts entre APU	109	110	–	–	–

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.

Source : commission des finances d’après l’article liminaire du projet de loi de finances pour 2026.

1. Malgré des efforts de maîtrise des crédits et des effectifs, les dépenses des APUC augmenteraient de 1,8 %

En 2026, les dépenses des administrations publiques centrales (APUC), soit celles de l’État et des organismes d’administration centrale (ODAC), atteindraient 683 milliards d’euros, en hausse de 20 milliards d’euros par rapport à 2025, soit une augmentation de 3 % en valeur et de 1,8 % en volume.

- L’évolution des **dépenses de l’État** (voir *infra*, à la fiche n° 3) entre 2025 et 2026 résulte largement de l’évolution des dépenses contraintes, comme la charge de la dette (+ 8,1 milliards d’euros ⁽¹⁾), les contributions au compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions* et le prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne (+ 5,7 milliards d’euros).

Les **crédits du budget général**, nets des remboursements et dégrèvements, hors contributions au CAS *Pensions* et hors charge de la dette, augmenteraient de **+ 2,6 milliards d’euros (+ 0,8 %)** par rapport à la loi de finances pour 2025. En neutralisant les crédits de la mission *Défense*, qui font l’objet d’une augmentation

(1) Les dépenses présentées à l’article liminaire du projet de loi de finances sont exprimées en comptabilité nationale, c’est pourquoi elles ne correspondent pas nécessairement aux chiffres de la fiche n° 3 exprimés en comptabilité budgétaire. Ainsi, en comptabilité budgétaire, la charge de la dette augmenterait de 54,9 milliards d’euros dans la prévision initiale pour 2025 et 52 milliards d’euros dans la prévision révisée pour 2025 à 59,3 milliards d’euros en 2026, soit une hausse de, respectivement, 4,4 et 7,3 milliards d’euros, tandis qu’en comptabilité nationale elle augmente de 52,3 milliards d’euros dans la prévision initiale à 60,4 milliards d’euros, soit une hausse de 8,1 milliards d’euros.

substantielle (+ 6,7 milliards d'euros), les dépenses nettes de l'État diminueraient de **- 4 milliards d'euros (- 1,4 %)**.

Outre la mission *Défense*, les **missions régaliennes** verraient leurs crédits préservés, notamment les missions *Sécurité* (+ 364 millions d'euros) et *Justice* (+ 163 millions d'euros). Ce serait aussi le cas des missions *Recherche et enseignement supérieur* (+ 553 millions d'euros) et *Enseignement scolaire* (+ 167 millions d'euros). À l'inverse, la **maîtrise par l'État de ses autres dépenses** affecterait les missions *Travail et emploi* (- 2,4 milliards d'euros), *Cohésion des territoires* (- 894 millions d'euros), *Solidarité* (- 827 millions d'euros) et *Aide publique au développement* (- 704 millions d'euros).

Des mesures d'économie mettraient également à contribution les ODAC, notamment *via* le « recentrage » de certaines activités, la baisse des budgets alloués à certains opérateurs et des mesures de rationalisation des dépenses, pour un gain identifié par le HCFP à « *quelques centaines de millions d'euros* » ⁽¹⁾.

● La limitation des dépenses des APUC passe aussi par une **décélération de la masse salariale**, malgré une **maîtrise insuffisante des effectifs** de l'État et de ses opérateurs.

En 2026, la croissance de la masse salariale de l'État serait ainsi contenue à + 2,2 % par rapport à 2025, en particulier en ce qui concerne les **rémunérations d'activité (+ 1,3 %)**. Cette inflexion à la baisse par rapport à la tendance des années précédentes résulte notamment de l'absence de nouvelles mesures générales de revalorisation des rémunérations.

Les **schémas d'emplois** des ministères et des opérateurs s'établiraient à + 6 724 ETP. En neutralisant les effets de la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants, ils s'établiraient à - 2 096 ETP pour 2026. Malgré des hausses significatives proposées pour les ministères régaliens (+ 1 600 ETP pour le ministère de l'intérieur, + 1 600 ETP pour le ministère de la justice et + 830 ETP pour le ministère des armées, en incluant les opérateurs), des diminutions sont prévues pour les ministères sociaux et leurs opérateurs (- 1 159 ETP, dont l'essentiel sur France Travail) ainsi que pour le ministère de l'économie et des finances (- 657 ETP, essentiellement pour la DGFIP).

Le débat sur les effectifs de l'État pose toutefois la question de la difficulté à réduire significativement la dépense. Il est frappant d'observer que, malgré la diminution des effectifs scolaires depuis 2015, l'État est toujours incapable de diminuer les effectifs de l'éducation nationale. L'explication donnée cette année est la réforme du recrutement des enseignants (+ 8 820 ETP), qui aboutit finalement à un schéma d'emplois en hausse de + 5 400 ETP. Le rapporteur général considère que les embauches dans le cadre de la réforme de la formation initiale des enseignants auraient dû être compensées par une baisse à due proportion des effectifs totaux.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025, page 20.

2. Les dépenses des APUL diminueraient de 0,7 %, même si l'évolution de leurs recettes demeure dynamique

Le cadrage économique et financier associé au projet de loi de finances fait l'hypothèse d'une évolution modérée des dépenses des administrations publiques locales (APUL) en 2026. Elles atteindraient **338 milliards d'euros**, en hausse de 1 milliard d'euros par rapport à 2025, soit une augmentation de 0,3 % en valeur et une **diminution de 0,7 % en volume**. Comme en 2025, les collectivités territoriales seraient ainsi associées aux efforts de maîtrise du déficit public.

Les **dépenses des collectivités territoriales** (+ 0,2 %) évolueraient moins rapidement que leurs recettes (+ 1,7 %) ⁽¹⁾. Ces dernières (+ 3,4 milliards d'euros) évolueraient à un rythme plus élevé que l'inflation.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	2024	2025	2026	Évolution
Recettes	+ 2,3%	+ 3,0%	+ 1,7%	– 1,3%
Dépenses	+ 4,5%	+ 2,2%	+ 0,2%	– 2,0%
– dont dépenses de fonctionnement	+ 3,5%	+ 2,3%	+ 1,0%	– 1,3%
– dont dépenses d'investissement	+ 7,6%	+ 1,9%	– 2,5%	– 4,4%

Source : Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025, page 22.

Le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités locales (DILICO), créé en 2025, serait reconduit dans un nouveau format. Tandis que le « DILICO 1 » prévoyait de prélever 1 milliard d'euros sur les recettes des collectivités territoriales en 2025 et de leur en restituer un tiers en 2026, le « DILICO 2 » prévoit un prélèvement de 2 milliards d'euros en 2026 avec des conditions de restitution ajustées : le reversement des recettes serait effectué sur cinq ans, au lieu de trois, le montant des recettes affectées à la péréquation augmenterait de 10 % à 20 % et le reversement serait conditionné au respect d'une trajectoire d'évolution des dépenses.

Les **dépenses de fonctionnement** des collectivités territoriales progresseraient de 2,4 milliards d'euros, soit une hausse de 1 % en valeur par rapport à 2025. Cohérente avec l'évolution du PIB, cette augmentation serait toutefois faible au regard des années passées (+ 3,5 % en 2024 et + 2,3 % en 2025). Outre la reconduction du DILICO, cette modération des dépenses serait notamment permise par la mise en œuvre de mesures d'économies ciblées et une légère diminution des prélèvements sur recettes (– 1,8 % hors évolutions de périmètre). Néanmoins, les transferts de fiscalité augmenteraient de 3,8 milliards d'euros par rapport à 2025, amoindissant ainsi la contrainte.

(1) Haut Conseil des finances publiques, *ibid.*, page 20.

Par ailleurs, la contrainte sur les dépenses des collectivités territoriales procède aussi de la **hausse des taux de cotisation employeur** à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), destinée à en limiter le déficit ⁽¹⁾. Selon la Cour des comptes, les hausses d'un point au 1^{er} janvier 2024 et de trois points au 1^{er} janvier 2025 ont représenté pour les collectivités un surcoût de **1,4 milliard d'euros en 2025**. Une nouvelle hausse de trois points est prévue au 1^{er} janvier 2026.

Les **dépenses d'investissement** des collectivités diminueraient de 2,5 % en valeur, après des hausses de 7,6 % en 2024 et 1,9 % en 2025. Selon le HCFP, cette évolution *« apparaît vraisemblable en raison des effets du cycle d'investissement communal. Elle pourrait s'avérer plus forte au regard des cycles passés mais peut se justifier par le profil un peu atypique observé ces derniers mois »*.

L'article 32 du projet de loi de finances prévoit une **modification des modalités d'attribution du fonds de compensation de la TVA** (FCTVA). L'assiette des dépenses éligibles serait recentrée sur les seules dépenses d'investissement, mais également étendue aux participations des collectivités versées dans le cadre des concessions d'aménagement, lorsqu'elles financent des équipements publics. En outre, le calendrier de versement aux établissements publics de coopération intercommunale serait rétabli à l'année suivant la dépense d'investissement. Ces mesures généreraient une économie de 0,7 milliard d'euros.

En parallèle, un **plan de simplification normative** serait engagé, pour aider les collectivités territoriales à réaliser des économies. Le cadre en vigueur en matière de rénovation énergétique des bâtiments tertiaires, caractérisé par une multiplicité d'objectifs, de délais, de normes applicables et de leviers mobilisables, pourrait être simplifié. En outre, les dotations de soutien à l'investissement seraient fusionnées au sein d'un nouveau fonds d'investissement pour les territoires, afin de simplifier les démarches pour les élus et faciliter la coordination entre les différents cofinancements mobilisables.

Les efforts demandés aux collectivités territoriales seraient combinés à des **mesures de soutien au bénéfice des collectivités les plus fragiles**. En application de l'article 33 du projet de loi de finances, les départements rencontrant des difficultés financières importantes – notamment du fait de la chute des recettes de droits de mutations à titre onéreux (DMTO) en 2023 et 2024 et de la hausse de leurs dépenses obligatoires liées à leurs compétences en matière d'action sociale – seraient soutenus *via* une mobilisation du fonds de sauvegarde des départements. Par ailleurs, diverses mesures sont prévues pour les collectivités et leurs groupements, y compris les collectivités d'outre-mer, touchés par des événements climatiques.

(1) 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 %.

S'agissant de la **Nouvelle-Calédonie**, l'article 62 du projet de loi de finances prolonge jusqu'au 31 décembre 2026 la possibilité d'octroi de la garantie de l'État aux prêts consentis par l'Agence française de développement au territoire et à ses collectivités, dans la limite inchangée d'un milliard d'euros. Concernant **Mayotte**, le projet de loi de finances prévoit des moyens financiers liés à la mise en œuvre du programme d'investissements inscrit dans la loi de programmation pour la refondation de Mayotte ⁽¹⁾.

3. Une limitation des dépenses des ASSO conditionnée à la non-indexation des prestations sociales et à une maîtrise de l'ONDAM

Le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 prévoient que les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'élèveraient à **814 milliards d'euros**, en hausse de 9 milliards d'euros par rapport à 2025, soit une augmentation de 1,1 % en valeur mais une **diminution de 0,3 % en volume**. Cette évolution trancherait nettement avec la dynamique observée lors des exercices précédents.

Le projet de budget présenté par le Gouvernement prévoit de **limiter le déficit de la sécurité sociale à 17,5 milliards d'euros en 2026**, après 23 milliards d'euros prévus pour 2025 et 15,3 milliards d'euros en 2024. **Un tel niveau de déficit, hors période de crise sanitaire ou de crise économique majeure, est inédit**. En reportant un niveau de charges financières toujours plus important sur les générations futures, réduisant ainsi leurs capacités à bénéficier du même niveau de protection que les générations actuelles, il fragilise l'ensemble du modèle social. **Des efforts de maîtrise des dépenses sociales, dans toutes leurs composantes, sont donc nécessaires**.

En 2026, les **dépenses de santé** augmenteraient de 5 milliards d'euros. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) s'établirait à 270,4 milliards d'euros, en hausse de 4,5 milliards d'euros. Son évolution serait donc limitée à + 1,6 %, ce qui – bien qu'elle soit supérieure de 0,3 point à l'inflation – représenterait, selon le HCFP ⁽²⁾, « *environ 7 [milliards d'euros] d'économies par rapport à [son] évolution dite "tendancielle"* ». Le Haut Conseil souligne toutefois qu'« *[u]ne telle évolution [...] suppose un effort de maîtrise nettement plus important que les années précédentes* ». Cette maîtrise de l'ONDAM s'appuierait sur :

- une **limitation** des mesures susceptibles de générer de nouvelles dépenses, chiffrées par le HCFP à 2,5 milliards d'euros de moindres dépenses par rapport à l'évolution tendancielle ;

- des **mesures d'efficience**, à hauteur de 3,7 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros de régulation et baisse de prix des produits de santé ;

(1) Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025, page 21.

– des **mesures de responsabilisation** des patients et des professionnels de santé ainsi que des **transferts de charges** aux employeurs et aux complémentaires santé, pour 3,4 milliards d’euros, avec notamment une hausse des plafonds sur les franchises et participations forfaitaires (2,3 milliards d’euros).

Par ailleurs, **les prestations sociales ne seraient pas indexées sur l’inflation**. Cette mesure de gel, dans un contexte de contrainte sur les dépenses publiques et d’inflation faible, générerait une économie de **3,6 milliards d’euros**, se décomposant en 2,9 milliards d’euros liés à la non-revalorisation des pensions de retraite (dont 0,8 million d’euros concernant l’État sur le *CAS Pensions*), 1,1 milliard d’euros liés à la non-indexation des autres prestations sociales et un « effet retour » résultant de moindres recettes d’impôt sur le revenu et de contribution sociale généralisée découlant de ces mesures. Malgré ce gel, les **dépenses de retraite progresseraient néanmoins de 6 milliards d’euros** par rapport à 2025, du simple fait des effets démographiques. Les prestations familiales baisseraient de plus de 2 % en volume et les indemnités de chômage de plus de 4 %, en lien avec la dernière réforme de l’assurance chômage.

En parallèle de ces mesures de freinage, **de nouvelles dépenses sont néanmoins prévues** concernant l’accès aux soins dans les territoires, la création d’un congé de naissance et des mesures de développement de l’habitat intermédiaire pour les personnes en perte d’autonomie.

C. UNE TRAJECTOIRE D’ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES VOLONTARISTE, MAIS SOUMISE À DE NOMBREUX ALÉAS

Outre les aléas inhérents aux prévisions de finances publiques, la cible d’évolution des dépenses ne saurait être tenue que si l’intégralité des mesures prévues dans le projet de budget sont mises en œuvre, ce qui paraît très incertain.

1. Les aléas et incertitudes inhérents aux prévisions de finances publiques

Le rapport économique social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2026 ⁽¹⁾ expose les aléas et incertitudes inhérents aux prévisions de finances publiques. Il rappelle notamment l’existence :

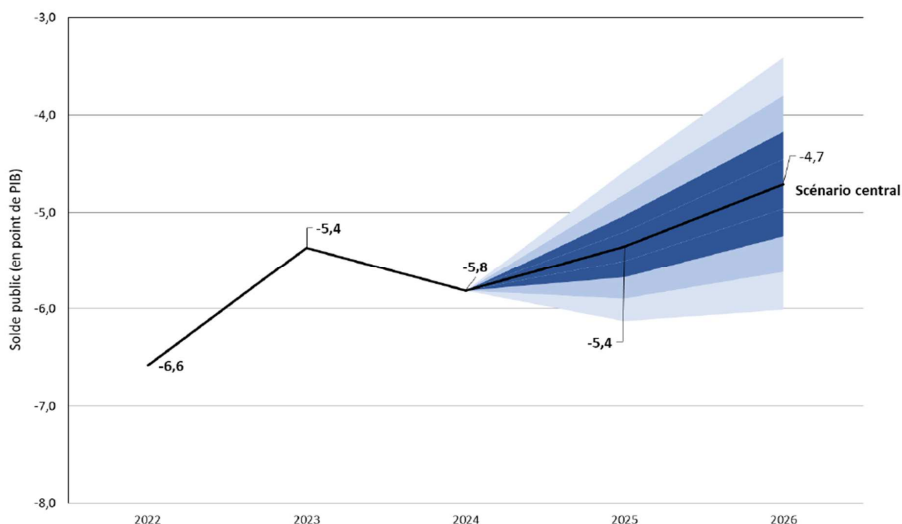
– d’une **incertitude sur la croissance économique** : de nombreux postes de dépenses étant sensibles à la conjoncture, tout écart de prévision sur la croissance peut se répercuter sur le niveau réel des dépenses ;

– d’une **incertitude sur l’inflation** : les chocs d’inflation peuvent affecter les dépenses publiques directement indexées ou corrélées à l’inflation mais aussi contraindre le Gouvernement à prendre des mesures discrétionnaires afin d’en atténuer les conséquences pour les ménages et les entreprises ;

(1) *Rapport économique, social et financier – Perspectives économiques et des finances publiques, annexe au projet de loi de finances pour 2026, pages 151 à 153.*

– d’une **incertitude sur la charge d’intérêt** : la prévision de charge d’intérêt de la dette est nécessairement entourée d’une incertitude, liée à l’évolution des taux d’intérêt et de l’inflation.

ALÉAS ET INCERTITUDES AUTOUR DE LA PRÉVISION DE SOLDE PUBLIC



Source : rapport économique, social et financier, annexe au projet de loi de finances pour 2026, page 153.

Afin d’illustrer ces aléas et incertitudes et leurs effets potentiels sur l’évolution du solde public, le RESF présente un graphique en éventail (*fan-chart*) présentant différents niveaux de solde public associés à des intervalles de confiance. Ainsi, sous l’hypothèse de la **mise en œuvre complète de l’intégralité des mesures** prévues dans le texte initial des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, **et en l’absence de nouvelles mesures coûteuses**, le solde public de 2026 aurait 50 % de chances d’être compris entre – 4,3 % et – 5,3 % du PIB et 90 % de chances d’être compris entre – 3,5 % et – 6,0 % du PIB.

2. Une cible d’évolution des dépenses jugée ambitieuse et incertaine par le HCFP

Selon le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ⁽¹⁾, « la hausse très modérée prévue pour les dépenses publiques [...] est une **cible très ambitieuse au regard des évolutions passées**, dans un contexte où certains postes connaîtront une forte progression (défense, contribution au budget européen, charge d’intérêts), compensée en partie par un repli de l’investissement local, usuel avec les élections municipales ».

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l’année 2026, 9 octobre 2025, pages 2 et 22.

Il ajoute que, si « [d]es économies substantielles sont présentées, dont une “année blanche” pour les salaires publics et les revalorisations de prestations, une hausse des franchises d’assurance maladie, une baisse des crédits ministériels hors défense et un resserrement des concours de l’État aux collectivités, contribuant à modérer les dépenses de ces dernières », « [t]enir la cible d’évolution des dépenses exige que l’intégralité de ces mesures, ou d’autres économies équivalentes, soient mises en œuvre, ce qui paraît très incertain » ; « les annonces publiques et discussions récentes suggèrent que cela est **peu probable** ».

Le Haut Conseil s’interroge tout particulièrement sur l’objectif d’une diminution des dépenses des ASSO de 0,3 % en volume : selon lui, cette cible « très ambitieuse [...] repose pour une part sur des mesures substantielles annoncées (notamment la hausse des franchises et le gel des prestations), et l’effet de mesures déjà en vigueur (réforme de l’assurance chômage, pour 1,0 Md€), mais est fragilisée par d’autres économies peu documentées sur le champ de l’Ondam (mesures d’efficience) et par des risques sur les autres prestations, notamment une dynamique moins baissière des indemnités de chômage. L’atteinte de cette cible exige au minimum une mise en œuvre rapide de l’ensemble des mesures, ce qui est loin d’être acquis ».

Son avis conclut que « [l]a prévision de solde public pour 2026 est fragilisée par un scénario économique volontariste et, surtout, par **le risque de sous-réalisation ou simplement d’absence des mesures de recettes et d’économies affichées** ».

3. Une éventuelle « suspension » de la réforme des retraites de 2023

Par une lettre rectificative du 23 octobre 2025, le Gouvernement a introduit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) un article 45 *bis* proposant une « **suspension** » des mesures de rééquilibrage du système de retraites prévues dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ⁽¹⁾.

• La réforme de 2023 prévoyait un **relèvement progressif de l’âge d’ouverture des droits à une pension de retraite** de 62 ans et trois mois pour les assurés nés entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 1961 jusqu’à 64 ans pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1968. Elle prévoyait aussi une **accélération de l’allongement de la durée d’assurance requise pour obtenir une pension de retraite au taux plein**, en la fixant à 43 annuités (172 trimestres) pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1965 (au lieu du 1^{er} janvier 1973). En contrepartie, **diverses mesures d’atténuation** étaient prévues, notamment une revalorisation du niveau minimal des petites pensions (soit 1 200 euros bruts par mois pour une carrière complète), des dispositifs de retraite anticipée pour incapacité permanente ou inaptitude, un assouplissement du dispositif relatif aux carrières longues, une surcote pour les mères de familles ayant réalisé une carrière complète ou encore l’expérimentation d’un CDI senior.

(1) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Dans son rapport remis à la demande du Gouvernement de M. François Bayrou ⁽¹⁾, la **Cour des comptes** rappelait la « *nette dégradation de la situation financière [du système de retraite], malgré les réformes successives* » et estimait que le manque à gagner résultant d'un maintien de l'âge de départ à la retraite à 63 ans serait, à horizon 2035, de **5,8 milliards d'euros par an pour le système de retraites** et de **13 milliards d'euros par an pour l'ensemble des finances publiques**. Elle estimait par ailleurs qu'une diminution d'un an de la durée d'assurance requise pour une pension de retraite à taux plein entraînerait, en 2035, un coût de **3,9 milliards d'euros par an pour le système de retraites** et de **7,1 milliards d'euros par an pour les finances publiques**.

● L'article 45 *bis* introduit par le Gouvernement dans le texte par le biais d'une lettre rectificative vise à suspendre la réforme des retraites de 2023.

L'**âge d'ouverture des droits à une pension de retraite** à 64 ans serait décalé d'une génération et s'appliquerait pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1969 (au lieu du 1^{er} janvier 1968). Cet âge serait également décalé d'un trimestre pour toutes les générations nées entre le 1^{er} septembre 1961 et le 31 décembre 1968. À compter de la génération née en 1964, les assurés de chaque génération bénéficieraient d'une anticipation de trois mois de leur âge de départ par rapport à la situation résultant de la réforme de 2023. Ce gel ne s'appliquerait pas au dispositif « carrières longues », ni aux fonctionnaires ayant exercé des emplois en catégories active ou super active, ni aux régimes spéciaux de retraite qui bénéficiaient d'âges de départ anticipés.

Date de naissance de l'assuré	Âge d'ouverture des droits prévu par la LFRSS 2023	Âge d'ouverture des droits prévu par le PLFSS 2026
Avant le 1 ^{er} septembre 1961	62 ans	62 ans
Entre le 1 ^{er} septembre et le 31 décembre 1961	62 ans et 3 mois	62 ans et 3 mois
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1962	62 ans et 6 mois	62 ans et 6 mois
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1963	62 ans et 9 mois	62 ans et 9 mois
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1964	63 ans	62 ans et 9 mois
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1965	63 ans et 3 mois	63 ans
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1966	63 ans et 6 mois	63 ans et 3 mois
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1967	63 ans et 9 mois	63 ans et 6 mois
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1968	64 ans	63 ans et 9 mois
À partir du 1 ^{er} janvier 1969	64 ans	64 ans

(1) Cour des comptes, « Situation financière et perspectives du système de retraites », communication au Premier ministre, février 2025.

S'agissant de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite au taux plein, l'article 45 *bis*, plutôt que de modifier l'article L. 161-17-3 du code de la sécurité sociale qui décline le calendrier de relèvement, crée une disposition dérogatoire non codifiée : pour les assurés nés en 1964 et en 1965 dont la pension servie par un régime de base français prendrait effet à compter de l'âge légal de départ, la durée d'assurance serait réduite d'un trimestre.

Date de naissance de l'assuré	Durée d'assurance requise prévue par la LFRSS 2023	Durée d'assurance requise prévue par le PLFSS 2026
Avant le 1 ^{er} septembre 1961	168 trimestres	168 trimestres
Entre le 1 ^{er} septembre et le 31 décembre 1961	169 trimestres	169 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1962	169 trimestres	169 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1963	170 trimestres	170 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1964	171 trimestres	170 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1965	172 trimestres	171 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1966	172 trimestres	172 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1967	172 trimestres	172 trimestres
Entre le 1 ^{er} janvier et le 31 décembre 1967	172 trimestres	172 trimestres
À partir du 1 ^{er} janvier 1968	172 trimestres	172 trimestres

D'après les informations communiquées par le Gouvernement dans sa lettre rectificative, le **coût** de la suspension pour l'ensemble du système de retraite s'élèverait à environ **100 millions d'euros en 2026**, lié au fait que certaines personnes nées au premier trimestre de 1964 pourraient anticiper leur départ en retraite dès le premier trimestre 2026, et à **1,4 milliard d'euros en 2027**, du fait de l'application « en année pleine » des mesures de suspension.

Pour **compenser ces surcoûts et limiter la dégradation des comptes publics**, la suspension de la réforme des retraites s'accompagnerait d'une majoration de 0,2 point de la contribution exceptionnelle sur les organismes complémentaires d'assurance maladie prévue à l'article 7 du PLFSS, qui s'élèverait de 2,05 % à 2,25 % – soit un surcroît de recettes de 0,1 milliard d'euros en 2027.

En outre, la sous-indexation des pensions de retraite de 0,4 % chaque année entre 2027 et 2030, prévue à l'article 44 du PLFSS, serait majorée de 0,5 point en 2027, passant ainsi de – 0,4 % à – 0,9 %. Cette mesure, recommandée par le Comité de suivi des retraites ⁽¹⁾, a été inspirée par les partenaires sociaux au sein de la délégation paritaire chargée de formuler des propositions de retour à l'équilibre du système de retraites. Elle rapporterait 1,5 milliard d'euros en 2027.

(1) Comité de suivi des retraites, avis 2025, 10 juillet 2025.

Enfin, **le débat sur une suspension éventuelle de la réforme des retraites ne doit pas faire oublier que la question de l'emploi des seniors est aussi importante que celle de l'âge du départ à la retraite.**

Nonobstant ces mesures de compensation de la suspension de la réforme, qui permettent de **limiter l'impact de la mesure sur le système de retraite**, la trajectoire d'évolution des dépenses de la branche vieillesse du régime général retient également plusieurs mesures discutées par les partenaires sociaux dans le cadre de la délégation paritaire précitée :

– une réforme du dispositif de cumul emploi-retraite, qui représente une économie de 0,2 milliard d'euros par an à compter de 2027 ;

– la prise en compte jusqu'à deux trimestres de majorations de durée d'assurance pour enfant pour faciliter le départ anticipé des parents, pour un coût de 0,2 milliard d'euros par an à partir de 2027 ;

– la réduction du nombre d'années retenues dans le calcul du salaire annuel moyen qui sert de base aux calculs des pensions pour les parents bénéficiant de majorations de durée d'assurance pour enfant, qui représente un coût annuel de 0,1 milliard d'euros à compter de 2028.

La cible d'évolution des dépenses publiques prévues dans le projet de budget se trouve nécessairement affectée par cette proposition de suspension de la réforme des retraites. **Tout autre renoncement d'ampleur ou toute autre mesure coûteuse nouvelle rendrait d'autant plus incertains les objectifs de limitation du déficit public en 2026 et dans les années à venir.**

III. L'AMORCE D'UN REDRESSEMENT DU SOLDE PUBLIC

L'article liminaire du projet de loi de finances comprend un tableau de synthèse mentionnant les objectifs de déficit public et de déficit structurel pour 2026.

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC DE 2024 À 2026

Soldes	2024	2025 (p.)	2026 (p.)
Solde structurel (1)	– 5,8	– 5,1	– 4,3
Solde conjoncturel (2)	0,0	– 0,2	– 0,4
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	– 0,1	0,0	0,0
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	– 5,8	– 5,4	– 4,7

Source : projet de loi de finances pour 2026.

La mesure du solde public, exprimé en pourcentage de PIB, permet d'adopter une vision intégrée de l'ensemble des finances publiques et donc de porter une appréciation sur le résultat en comptabilité nationale de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire non seulement de l'État mais également des

administrations publiques locales (APUL), des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des divers organismes d'administration centrale (ODAC).

Cette mesure est également la référence à partir de laquelle la France évalue le respect de ses engagements européens.

La comptabilité nationale

La comptabilité nationale est établie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et s'inscrit dans un champ d'analyse macroéconomique. Elle s'appréhende 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 résultats de la comptabilité nationale sont abondamment commentés, en particulier le niveau de déficit exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) qui joue un rôle essentiel dans le cadre de l'encadrement des finances publiques au niveau européen. Ce sont ainsi les résultats de la comptabilité nationale qui permettent de savoir si la France respecte ou non la règle selon laquelle le déficit ne peut en principe excéder 3 % du PIB prévu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A. L'ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC SUR LONGUE PÉRIODE

● Le dernier excédent public constaté date de 1974. Alors que les effets du premier choc pétrolier commençaient à se faire sentir, les comptes publics affichaient un solde légèrement positif de 0,1 % du PIB. Depuis 1975, les comptes publics de la France sont en déficit, dans des proportions toutefois très variables.

LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en points de PIB)

(en grisé, les déficits supérieurs à 3 points de PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	0,1	- 2,9	- 1,6	- 1,1	- 1,8	- 0,5	- 0,4	- 2,4	- 2,9	- 2,6	- 2,8
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Solde	- 3,0	- 3,2	- 2,0	- 2,6	- 1,8	- 2,5	- 2,9	- 4,6	- 6,4	- 5,5	- 5,1
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde	- 3,9	- 3,7	- 2,4	- 1,5	- 1,3	- 1,4	- 3,2	- 4,1	- 3,6	- 3,5	- 2,7
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	- 3,0	- 3,5	- 7,4	- 7,2	- 5,3	- 5,2	- 4,9	- 4,6	- 3,9	- 3,8	- 3,4
Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*			
Solde	- 2,3	- 2,4	- 8,9	- 6,6	- 4,7	- 5,4	- 5,8	- 5,4			

* prévision du projet de loi de finances pour 2026.

Source : INSEE, base 2020, et projet de loi de finances pour 2026.

● Avant 2020, année marquée par la pandémie de covid-19, le point le plus bas de solde effectif avait été atteint en 2009, année qui avait suivi la crise financière de 2008, avec un déficit de 7,4 points de PIB. En 2020, le déficit a été encore plus élevé, atteignant 8,9 points de PIB. Alors que l'année 2018 avait marqué le retour du déficit sous la barre des 3 % du PIB, ce qui a permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif dont elle faisait l'objet depuis 2009, l'année 2020 aura marqué l'arrêt de la réduction tendancielle du déficit public observée depuis la crise financière. Le niveau de déficit enregistré en 2020 (– 8,9 % du PIB) fut le plus élevé depuis la création des comptes nationaux en 1948.

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 2017

en milliards d'euros (en % du PIB)

Agrégat	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026*
---------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------

PIB	2 355	2 432	2 318	2 508	2 655	2 827	2 920	2 987	3 061
(en volume)	1,6 %	2,0 %	– 7,4 %	6,9 %	2,6 %	0,9 %	1,2 %	0,7 %	1,0 %

Recettes publiques	1 273 54,0 %	1 288 53,0 %	1 223 52,8 %	1 326 52,9 %	1 425 53,7 %	1 456 51,5 %	1 502 51,4 %	1 558 52,1 %	1 602 52,3 %
– dont prélèvements obligatoires**	1 057 44,9 %	1 069 44,0 %	1 027 44,3 %	1 108 44,2 %	1 196 45,0 %	1 221 43,2 %	1 251 42,8 %	1 302 43,6 %	1 345 43,9 %
– dont crédits d'impôt enregistrés en recettes	37 1,6 %	36 1,5 %	26 1,1 %	23 0,9 %	23 0,9 %	19 0,7 %	20 0,7 %	20 0,7 %	21 0,7 %
– dont autres recettes	179 7,6 %	183 7,5 %	170 7,3 %	195 7,8 %	208 7,8 %	222 7,8 %	234 8,0 %	238 8,0 %	239 7,8 %

Dépenses publiques	1 328 56,4 %	1 346 55,3 %	1 430 61,7 %	1 491 59,5 %	1 551 58,4 %	1 607 56,9 %	1 672 57,3 %	1 718 57,5 %	1 746 57,1 %
– dont crédits d'impôt enregistrés en dépenses	37 1,6 %	18 0,8 %	16 0,7 %	17 0,7 %	18 0,7 %	19 0,7 %	19 0,7 %	20 0,7 %	21 0,7 %
– dont dépenses hors crédits d'impôt	1 290 54,8 %	1 328 54,6 %	1 414 61,0 %	1 474 58,8 %	1 533 57,7 %	1 589 56,2 %	1 652 56,6 %	1 696 56,8 %	1 725 56,4 %

Déficit public	– 55 – 2,3 %	– 58 – 2,4 %	– 207 – 8,9 %	– 165 – 6,6 %	– 126 – 4,7 %	– 152 – 5,4 %	– 170 – 5,8 %	– 160 – 5,4 %	– 144 – 4,7 %
-----------------------	-------------------------------	-------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

Dettes publiques	2 320 98,5 %	2 386 98,1 %	2 662 114,8 %	2 829 112,8 %	2 956 111,4 %	3 103 109,8 %	3 305 113,2 %	3 462 115,9 %	3 607 117,9 %
-------------------------	-------------------------------	-------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

* Prévision associée

** Les prélèvements obligatoires comprennent les ressources propres traditionnelles de l'Union européenne, lesquelles ne sont pas comptabilisées dans les recettes totales

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général.

La crise sanitaire fut l'occasion de mettre en œuvre, le 20 mars 2020, la 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'écarter 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. Face à la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sur la recommandation de la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne a décidé la mise en œuvre de cette clause le 23 mars 2020. Son application a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023. Dans sa communication sur les orientations pour la politique budgétaire en 2024⁽²⁾, la Commission européenne a estimé que les conditions de désactivation de la clause seraient considérées comme remplies à partir de 2024.

Dès lors, les exigences du droit européen et, partant, les sanctions afférentes aux dépassements des normes de déficit et de dette sont de nouveau applicables. Ainsi le Conseil de l'Union européenne, suivant la recommandation de la Commission européenne, a-t-il constaté le 26 juillet 2024 l'existence d'un déficit excessif en France⁽³⁾.

Le suivi des engagements budgétaires de la France s'inscrit cependant dans un cadre de gouvernance économique partiellement réformé, présenté ci-après, au V, de la présente fiche.

● Après la forte dégradation du déficit constatée en 2020, le **redressement des comptes publics amorcé en 2021 puis 2022 a été interrompu en 2023 et 2024**, le déficit public se creusant à 5,4 points de PIB en 2023, puis à 5,8 points de PIB en 2024, sous l'effet de recettes nettement inférieures aux prévisions et de la hausse des dépenses dans les différents sous-secteurs des administrations publiques.

De ce fait, **les prévisions de déficit public** fixées par les lois de finances pour 2024 et pour 2025, le programme de stabilité d'avril 2024 puis le plan budgétaire et structurel à moyen terme d'octobre 2024 **ont été systématiquement dépassées et se sont fortement écartées de la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques** pour 2023-2027 adoptée en décembre 2023⁽⁴⁾, jugée comme une

(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 trouvent dans le même cas : la Belgique, l'Italie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie.

(4) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

« *référence dépassée* » par le HCFP dès le mois d'octobre 2024 dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2025.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC

(en pourcentage du PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Prévisions de la LFI pour 2024 (octobre 2023)	- 4,9	- 4,4	-	-	-		
Trajectoire de la LPFP (décembre 2023)	- 4,9	- 4,4	- 3,7	- 3,2	- 2,7		
Trajectoire du PSTAB2024 (avril 2024)	- 5,5	- 5,1	- 4,1	- 3,6	- 2,9		
Prévisions du PLF pour 2025 (octobre 2024)	- 5,5	- 6,1	- 5,2	-	-		
PSMT 2025-2028 (octobre 2024)	- 5,5	- 6,1	- 5	- 4,6	- 4	- 3,3	- 2,8
Prévisions de la LFI pour 2025 (février 2025)	- 5,5	- 6,1	- 5,4	-	-		
Rapport annuel d'avancement sur le PSMT (avril 2025)	- 5,5	- 5,8	- 5,4	- 4,6	- 4,1	-3,4	-2,8

Source : commission des finances

B. APRÈS DEUX « ANNÉES NOIRES », UN DÉBUT D'AMÉLIORATION DU SOLDE PUBLIC EN 2025 ET 2026

● Alors que le déficit a atteint 5,8 points de PIB en 2024, il se réduirait de 0,4 point en 2025 pour s'établir à 5,4 points de PIB, retrouvant ainsi son niveau de l'année 2023.

Le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2026 attribue cette amélioration « *aux mesures de redressement adoptées dans la loi de finances initiale pour 2025 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025* », dont les principales seraient « *un effort renforcé de modération des dépenses de l'État et de ses opérateurs dans un contexte de hausse de la charge de la dette, une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale dans un contexte de dynamisme encore soutenu des dépenses de santé, et la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales grâce notamment au dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales* », tandis que « *côté recettes, [elles] comportent un effort exceptionnel dans un objectif de justice fiscale permis par une contribution différentielle pour les plus hauts revenus, une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des plus grandes entreprises, ainsi que, de façon pérenne, une réduction de certaines niches fiscales et sociales et un verdissement de la fiscalité* ».

Au total, le déficit public se trouve diminué de 0,4 point du fait d'une amélioration du solde structurel de 0,7 point par rapport à 2024, tandis que le solde conjoncturel se dégraderait de 0,2 point du fait d'une croissance de l'activité inférieure à son rythme potentiel.

Il convient de rappeler que le Gouvernement avait annoncé, sur la base d'un raisonnement en « tendanciel », que l'effort de consolidation budgétaire pour 2025 s'élèverait à 60 milliards d'euros, dont deux tiers en réduction de dépenses et un tiers en hausse de prélèvements obligatoires. En revanche, le HCFP indiquait dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2025 que l'ajustement structurel proposé reposait à 30 % sur un effort en dépense (12 milliards d'euros) et à 70 % sur les mesures de hausse des recettes (30 milliards d'euros).

Or, comme vu *supra*, dans son avis sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, le Haut Conseil des finances publiques estime plutôt que pour l'année 2025, **l'effort structurel** provient « *intégralement des hausses de prélèvements obligatoires* », qui totalisent plus de 24 milliards d'euros, tandis que « *l'effort en dépense est nul* », la dépense en volume augmentant à peu près en ligne avec la croissance potentielle.

- En 2026, le solde poursuivrait son amélioration pour s'établir à 4,7 points de PIB, retrouvant avec son niveau de 2022, année de redressement des comptes publics au lendemain de la pandémie de covid-19.

Selon le RESF, « *cette amélioration reflèterait une amélioration du solde structurel (+ 0,8 point de PIB potentiel), tandis que le solde conjoncturel serait presque stable (– 0,1 point de PIB). Le solde structurel pâtirait d'une évolution encore inférieure à l'activité des recettes de prélèvements obligatoires (– 0,1 point de PIB) et des recettes hors prélèvements obligatoires (– 0,2 point de PIB), ainsi que d'une hausse de la charge de la dette (– 0,2 point de PIB)* ». Ces évolutions seraient toutefois « *plus que compensées par un effort structurel primaire de 1,2 point de PIB, composé d'un effort en dépenses pour environ deux tiers et de mesures en recettes pour environ un tiers* ».

Le Haut Conseil des finances publiques retient pour sa part des proportions légèrement différentes. Ainsi, il estime pour sa part que l'effort proviendrait **majoritairement des dépenses, pour environ 17 milliards d'euros – soit 55 % du total –**, complété par les **hausse de prélèvements, pour près de 14 milliards d'euros – soit 45 %**.

Compte tenu du fait que l'effort sur la réduction des dépenses a été nul en 2025, selon le HCFP, contrairement à ce qui avait été annoncé par le Gouvernement, le rapporteur général appelle à une vigilance accrue sur la répartition réelle de l'effort en 2026.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC EN VALEUR ENTRE 2024 ET 2026

(en milliards d'euros)

	2024	2025	2026	Évolution 2024-2025	Évolution 2025-2026	Évolution 2024-2026
Recettes	1 502	1 558	1 602	56 3,7 %	44 2,8 %	100 6,7 %
Dépenses	1 672	1 718	1 746	46 2,8 %	28 1,6 %	74 4,4 %
Déficit	- 170	- 160	- 144	- 10 - 5,9 %	- 16 - 10,0 %	- 26 - 15,3 %

En raison d'effets d'arrondi, l'arrondi de la somme peut ne pas correspondre à la somme des arrondis.

Source : commission des finances, à partir des réponses au questionnaire du rapporteur général.

C. LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES, SOURCE DE L'ESSENTIEL DU DÉFICIT PUBLIC

Des trois sous-secteurs d'administrations publiques, l'État et les organismes divers d'administration centrale sont celui auquel est imputable la majeure partie du déficit public.

SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR

(en points de produit intérieur brut)

Sous-secteur	2024	2025	2026
État	- 5,2	- 4,3	- 4,5
Organismes divers d'administration centrale	- 0,1	- 0,2	- 0,0
Administrations publiques locales	- 0,6	- 0,5	- 0,3
Administrations de sécurité sociale	0,0	- 0,3	0,1
Solde public	- 5,8	- 5,4	- 4,7

En raison d'effets d'arrondi, l'arrondi de la somme peut ne pas correspondre à la somme des arrondis.

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2026.

1. Portant l'essentiel du déficit public, l'État verrait son déficit réduit à 124,4 milliards d'euros en 2026

Le solde budgétaire de l'État est constitué par la somme du solde du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Devant s'établir à 124,4 milliards d'euros en 2026, il représenterait près de 87 % du déficit public.

a. Une amélioration attendue en 2025 de 25,4 milliards d'euros du déficit par rapport à 2024

Alors que le déficit budgétaire de l'État s'élevait en 2024 à 155,9 milliards d'euros, il diminuerait de 25,4 milliards d'euros en 2025 pour s'établir à la fin de l'année à 130,5 milliards d'euros. Cette prévision actualisée marque une amélioration de 8,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2025, aux termes de laquelle le déficit devait s'établir à 139 milliards d'euros.

PRÉVISION ACTUALISÉE POUR 2025

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	503,2	Recettes (II)	377,0
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	433,9	Recettes fiscales nettes	353,8
PSR au profit de l'Union européenne	23,0	Recettes non fiscales	23,2
PSR au profit des collectivités territoriales	46,2	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	- 4,4
		Déficit à financer (I - II - III)	- 130,5

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général.

L'amélioration de la prévision de solde en 2025 procèderait essentiellement des révisions suivantes de la prévision initiale :

- la baisse des dépenses du budget général (– 4,9 milliards d'euros), portée par la diminution de la charge de la dette (–2,9 milliards d'euros) et de la prévision des contributions employeurs au compte d'affectation spéciale *Pensions* (–1 milliard d'euros), ainsi que par la baisse des crédits budgétaires des ministères (–1,1 milliard d'euros) ;

- la hausse des recettes fiscales (+ 4,2 milliards d'euros) ⁽¹⁾ ;

- l'augmentation des recettes non fiscales (+ 2,2 milliards d'euros).

Ces mouvements sont principalement atténués par :

- la hausse des prélèvements sur recettes (+ 0,8 milliard d'euros) du fait de l'augmentation observée au profit des collectivités territoriales (+ 0,9 milliard d'euros), en raison essentiellement de la dynamique des prélèvements sur recettes de compensation d'exonérations fiscales et du prélèvement sur recettes relatives au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), légèrement atténuée par la stabilité du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;

- la dégradation du solde des comptes spéciaux (– 2,1 milliards d'euros), du fait, principalement, de la diminution du solde du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (– 2,4 milliards d'euros), en raison du financement d'opérations par le biais du solde comptable excédentaire.

b. Un déficit de l'État poursuivant sa décrue en 2026

Aux termes du texte déposé, le déficit de l'État diminuerait de 6,1 milliards d'euros entre 2025 et 2026, pour s'établir à 124,4 milliards d'euros.

(1) Ces écarts entre la prévision initiale et la prévision actualisée de recettes du budget général sont détaillés dans la fiche 3 (cf. infra) du présent tome.

**PRÉVISION D'ÉQUILIBRE POUR L'ANNÉE 2026
AUX TERMES DU TEXTE DÉPOSÉ**

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	525,7	Recettes (II)	401,6
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	447,4	Recettes fiscales nettes	372,9
PSR au profit de l'Union européenne	28,8	Recettes non fiscales	28,7
PSR au profit des collectivités territoriales	49,5	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	- 0,2
		Déficit à financer (I - II - III)	-124,4

N.B : En raison d'effets d'arrondi, le montant de la somme des termes peut différer du résultat de l'addition de ceux-ci.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général.

La réduction du déficit résulterait d'une progression des recettes fiscales plus forte que la progression des dépenses.

PASSAGE DU SOLDE 2025 ACTUALISÉ AU SOLDE DU PLF 2026

(en milliards d'euros)

	2025 Prévision actualisée	Variation	2026 PLF		2025 Prévision actualisée	Variation	2026 PLF
Dépenses (I)	503,0	+ 22,7	525,7	Recettes (II)	377,0	+ 24,6	401,6
Dépenses nettes du budget général (hors PSR)	433,9	+ 13,5	447,4	Recettes fiscales nettes	353,8	+ 19,1	372,9
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	23,0	+ 5,8	28,8	Recettes non fiscales	23,2	+ 5,5	28,7
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	46,2	+ 3,3	49,5	Soldes des comptes spéciaux et des budgets annexes (III)	- 4,4	+ 4,2	- 0,2
				Solde (I - II - III)	- 130,5	+ 6,1	-124,4

Source : commission des finances.

c. Un déficit de l'État plus élevé de 11,9 milliards d'euros en comptabilité nationale qu'en comptabilité budgétaire

Si le Gouvernement vise, pour l'année 2026, un déficit de l'État d'un montant de 124,4 milliards d'euros en comptabilité budgétaire, son montant en comptabilité nationale serait toutefois supérieur de 11,9 milliards d'euros, et s'établirait à 136,2 milliards d'euros.

La distinction entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire

La **comptabilité budgétaire** 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).

La **comptabilité nationale** s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende 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 jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

Traditionnellement, l'examen du projet de loi de finances avait pour but de débattre uniquement du budget de l'État selon les principes d'une comptabilité budgétaire, c'est-à-dire d'une comptabilité de trésorerie au sein de laquelle les recettes et les dépenses sont enregistrées lors des encaissements et des décaissements. Il s'agit encore aujourd'hui de la comptabilité la plus observée et la plus commentée car elle permet de mesurer le déficit budgétaire et de vérifier le respect des autorisations parlementaires de dépenses.

Depuis 2013, l'examen du projet de loi de finances permet, grâce à l'examen de son article liminaire et grâce au RESF, de porter une appréciation sur le résultat en comptabilité nationale de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire non seulement de l'État mais également des divers organismes d'administration centrale (ODAC), des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL).

Les résultats de la comptabilité nationale sont désormais au cœur du débat public : c'est à partir d'eux qu'il est possible de savoir si la France respecte ou non les règles européennes relatives à son déficit public ou à son solde structurel. Plusieurs retraitements sont nécessaires pour passer du solde budgétaire au solde en comptabilité nationale.

L'écart en 2026 entre le solde en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale s'explique principalement par les effets retracés dans le tableau ci-dessous.

(en milliards d'euros)

Retraitements qui dégradent le solde en comptabilité nationale		Retraitements qui améliorent le solde en comptabilité nationale	
Annulation en comptabilité nationale de la recette budgétaire associée aux restitutions de créances de l'État, pour –6,9 milliards d'euros, en raison de la restitution par l'Agence nationale de la recherche (ANR), de ses dotations non consommables (DNC) non dévolues, qui lui avaient été confiées en 2012 et avaient suscité un traitement symétrique dans les comptes nationaux à l'époque.	– 6,9	Retraitement en opérations financières des prêts aux États étrangers	+ 0,7
Les recettes de l'Union européenne reçues au titre du Plan de relance génèrent un écart entre la comptabilité nationale (droits constatés) et la comptabilité de caisse. Le principe général retenu en comptabilité nationale consiste à enregistrer ces recettes au moment du décaissement effectif par les États membres des dépenses éligibles.	– 5,2	Enregistrement en droits constatés des ventes de licences hertziennes	– 0,5
Étalement en comptabilité nationale de l'effet en trésorerie lié aux primes et décotes à l'émission et à l'enregistrement des intérêts courus non échus (ICNE).	– 1,2		

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général.

2. Un solde des administrations publiques locales se rapprochant de l'équilibre grâce au ralentissement des dépenses observé en 2025

En 2025 et en 2026, le solde des administrations publiques locales connaîtrait une amélioration en raison du ralentissement des dépenses d'investissement en 2025, et de dépenses de fonctionnement modérées par le dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités locales instauré par la loi de finances pour 2025 et dont le projet de loi de finances pour 2026 prévoit la reconduction et la modification des paramètres.

Ainsi, le déficit des administrations publiques locales, passant de 16,7 milliards d'euros en 2024 à 14,5 milliards d'euros en 2025, se réduirait de 2,2 milliards d'euros.

L'année 2026 serait marquée par un redressement plus net encore des finances locales, le déficit des administrations publiques locales se réduisant cette fois de 4,2 milliards d'euros, pour s'établir à 10,3 milliards d'euros.

3. Un solde dégradé des administrations de sécurité sociale

- Le solde du périmètre des administrations de sécurité sociale s'est fortement dégradé en 2020 pour s'établir à – 48,3 milliards d'euros en raison des mesures d'urgence décidées en réponse à la crise sanitaire.

Le déficit des administrations de sécurité sociale a commencé à se résorber dès 2021, atteignant – 19,3 milliards d'euros. L'amélioration était encore plus significative en 2022 et 2023, les ASSO renouant avec les excédents,

à hauteur de 8,5 milliards d’euros puis 11,5 milliards d’euros, avant que l’excédent ne se réduise à 1,2 milliard d’euros en 2024.

En 2025, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) deviendrait déficitaire (–8,4 milliards d’euros), et le solde hors Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) et Fonds de réserve des retraites (FRR) s’établirait à – 23,3 milliards d’euros, contre – 13 milliards d’euros en 2024. L’évolution du solde des administrations de sécurité sociale pâtirait d’un d’une hausse des dépenses, soutenues par les prestations de santé et de vieillesse, plus forte que celle des recettes.

En 2026, le solde des administrations de sécurité sociale s’améliorerait pour atteindre 3,4 milliards d’euros, mais resterait déficitaire hors CADES et FRR (– 12 milliards d’euros).

Il convient en effet de rappeler que le solde de la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES) est structurellement excédentaire en raison de la non-prise en compte de ses dépenses en comptabilité nationale, ce qui rend quelque peu artificiels les excédents des ASSO enregistrés entre 2022 et 2024, ainsi que celui prévu en 2026.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en milliards d’euros)

Année	2022	2023	2024	2025	2026
Total Administrations de sécurité sociale (ASSO)	8,5	11,5	1,2	-8,4	3,4
<i>Recettes</i>	715,1	748,1	779,6	796,6	817,7
<i>Dépenses</i>	706,6	736,6	778,4	805,0	814,4
Régime général + Fonds de solidarité vieillesse	-18,8	-10,3	-12,1	-21,6	-16,9
<i>Recettes</i>	479,6	505,4	531,5	549,5	542,5
<i>Dépenses</i>	498,4	515,7	543,6	571,0	559,5
Unédic	3,7	1,7	0,1	0,3	0,6
<i>Recettes</i>	43,6	44,3	45,4	45,2	44,4
<i>Dépenses</i>	39,9	42,6	45,3	44,8	43,8
Régimes complémentaires	6,2	5,6	2,7	1,5	2,1
<i>Recettes</i>	100,7	106,5	109,6	111,6	114,3
<i>Dépenses</i>	94,5	100,9	106,9	110,1	112,2
Cades	18,0	17,9	15,6	15,7	16,0
<i>Recettes</i>	20,3	21,2	19,3	19,0	18,8
<i>Dépenses</i>	2,3	3,3	3,7	3,3	2,8
Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	-1,6	-1,5	-1,4	-0,7	-0,7
<i>Recettes</i>	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
<i>Dépenses</i>	2,3	2,3	2,3	1,6	1,6
Organismes divers de sécurité sociale	0,0	-1,5	-2,4	-2,4	-2,0
<i>Recettes</i>	119,6	127,1	131,1	135,1	138,0
<i>Dépenses</i>	119,7	128,6	133,5	137,5	140,0

N.B. : Les recettes et dépenses sont dans le tableau ci-dessus en comptabilité nationale après consolidation, c’est-à-dire retraitées des transferts entre caisses sans impact sur le solde. Toutefois, ce n’est pas le cas des régimes ou groupes de régimes, dont le solde est affecté par les transferts internes aux ASSO. En conséquence, la somme des recettes et des dépenses des sous-ensembles ne correspond pas au total des ASSO.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général.

IV. UNE DETTE DONT LA PROGRESSION N'EST PAS ENRAYÉE

À la suite du choc haussier historique en 2020 vécu par l'endettement public français dans le contexte de la crise sanitaire (+ 16,7 points entre 2019 et 2020), la poussée inflationniste a permis une diminution du ratio de dette publique rapportée au PIB entre 2021 et 2023. Cependant, la décrue de l'inflation, la normalisation de la politique de taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) et la dégradation du solde public en 2023 et 2024 ont replacé la dette publique sur une tendance haussière.

Le PLF pour 2026, malgré ses efforts de réduction du déficit public, maintient cette tendance. La trajectoire de la dette publique s'inscrit désormais dans le cadre du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) issu de la réforme des règles de gouvernance économique de l'Union européenne. Celui-ci prévoit que le niveau d'endettement public continuerait à augmenter jusqu'en 2027, avant de se stabiliser et d'entamer une lente baisse. **Cette dynamique négative, traduite dans les taux d'intérêt et la charge de la dette, remet en question la soutenabilité de la dette publique française.**

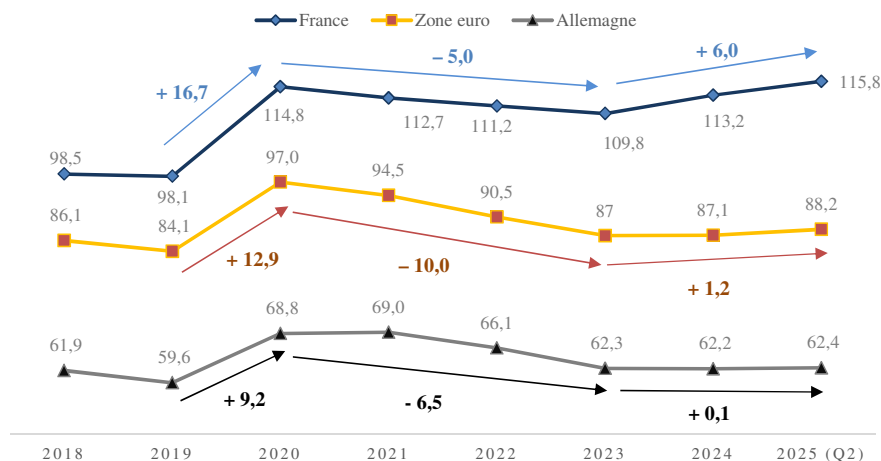
A. UNE DYNAMIQUE HAUSSIÈRE CONTINUE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC DEPUIS 2020 QUI SINGULARISE LA FRANCE AU SEIN DE LA ZONE EURO

1. La trajectoire de la dette publique française se distingue du reste de la zone euro

À la suite de la crise sanitaire de 2020, le ratio de dette publique français a évolué de manière similaire à celui de ses homologues européens jusqu'en 2023 bien qu'à un niveau nettement supérieur à celui observé en moyenne dans la zone euro. Toutefois, depuis 2023, ce ratio est reparti nettement à la hausse et diverge de celui des pays comparables de la zone euro. À la fin du deuxième trimestre 2025, le ratio de dette publique a atteint 115,8 points de PIB, soit 1 point de plus que le pic observé en 2020. À l'inverse, dans la zone euro, le ratio de dette publique s'établit à 88,2 points de PIB en 2025, soit 8,8 points de moins que le maximum observé en 2020.

COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DES RATIOS DE DETTE PUBLIQUE DE LA FRANCE, DE LA ZONE EURO ET DE L'ALLEMAGNE

(en points de PIB)



Source : commission des finances et Eurostat.

2. Après une diminution en trompe-l'œil entre 2021 et 2023, le ratio de dette publique dépasse depuis 2025 le pic de 2020

Par rapport à 2019, trois phases distinctes d'évolution du ratio de dette publique ont été observées.

- Dans le contexte de la crise sanitaire en 2020, un choc haussier de 16,7 points de PIB a été enregistré avec un pic d'endettement à 114,8 % du PIB. Il s'explique par une dégradation du déficit public en 2020 (- 8,9 % du PIB), par la progression de la dépense publique (+ 6,8 % en volume par rapport à 2019) et par la chute du PIB (- 7,4 %). Ces trois facteurs ont eu pour effet d'accroître très fortement le ratio de dette publique, en agissant à la fois sur son numérateur et sur son dénominateur.

Cette augmentation exceptionnelle du ratio de dette publique ne fut pas propre à la France, bien que l'écart avec le reste des pays de la zone euro se soit accentué cette année-là. Le ratio de dette publique français était de 14 points supérieur à celui du reste de la zone euro en 2019 ; l'écart a atteint 17,8 points fin 2020 ⁽¹⁾.

- Le retour de la croissance et l'inflation forte observée entre 2021 et 2023 ont artificiellement permis le reflux du niveau de l'endettement public.

(1) Données Eurostat.

Après le choc de dette historique de 2020, **le ratio de dette publique a diminué de 2,1 points en 2021, s'établissant à 112,7 % du PIB**. Cette baisse s'explique, d'une part, par la réduction du déficit en 2021 (– 6,6 % du PIB) jouant sur le numérateur et, d'autre part, par le net rebond de l'activité en sortie de crise (+ 6,4 %) améliorant le dénominateur.

Malgré le choc d'inflation observé et la mise en place de mesures importantes visant à soutenir le pouvoir d'achat des Français, **ce ratio a de nouveau diminué de 1,5 point en 2022 pour s'établir à 111,2 % du PIB**. La croissance réelle forte (+ 2,6 %) couplée au niveau élevé d'inflation (+ 5,2 % en moyenne annuelle) s'est traduite par une croissance nominale de + 5,9 %, ce qui a permis d'observer un solde stabilisant le ratio de dette publique (– 6,3 %) inférieur de plus d'un point au solde public (– 4,7 %).

En 2023, le ratio de dette publique a continué sa **baisse de 1,3 point, s'établissant à 109,8 %**. Malgré une croissance faible de + 0,9 % en volume et la dégradation du solde public à – 5,5 %, la persistance de l'inflation (+ 4,9 % en moyenne annuelle) a dopé la croissance nominale à + 6,3 %, fixant le solde stabilisant à – 6,6 %.

Le solde public stabilisant la dette

Pour que le ratio rapportant la dette publique au PIB soit stabilisé, il faut que le déficit public soit suffisamment faible pour que la croissance du PIB permette, par un effet dénominateur, de neutraliser la progression du numérateur. Le niveau de déficit pour lequel le ratio est stable est appelé déficit public stabilisant.

Le déficit public exprimé en pourcentage du PIB stabilisant le ratio de dette publique, hors flux financiers, est égal au produit du taux de croissance du PIB en valeur entre l'année (n – 1) et l'année (n) et du rapport entre le stock de dette de l'année (n – 1) et le PIB de l'année (n).

● Malgré ce reflux temporaire, la dynamique de dette s'est de nouveau inversée dès 2024, sous l'effet combiné du ralentissement de l'inflation et de la persistance d'un déficit public élevé.

En 2024, le **ralentissement marqué de l'inflation** et la **faiblesse de la croissance réelle (+ 1,1 %)** se sont traduits par un **solde stabilisant de – 3,5 %**. La dégradation du solde public à – 5,8 % a entraîné un écart négatif au solde stabilisant, qui a provoqué une **hausse du niveau d'endettement public de 3,4 points**. Le ratio de dette publique/PIB s'est élevé à **113,2 % en fin d'année 2024**.

D'après les données du présent PLF, le ratio de dette publique **poursuivrait sa hausse en 2025, s'élevant à 115,9 % du PIB** en fin d'année. L'écart entre le déficit effectif (– 5,4 %) et le solde stabilisant (– 2,5 %) demeure significatif, ce qui explique la poursuite de la hausse du ratio d'endettement.

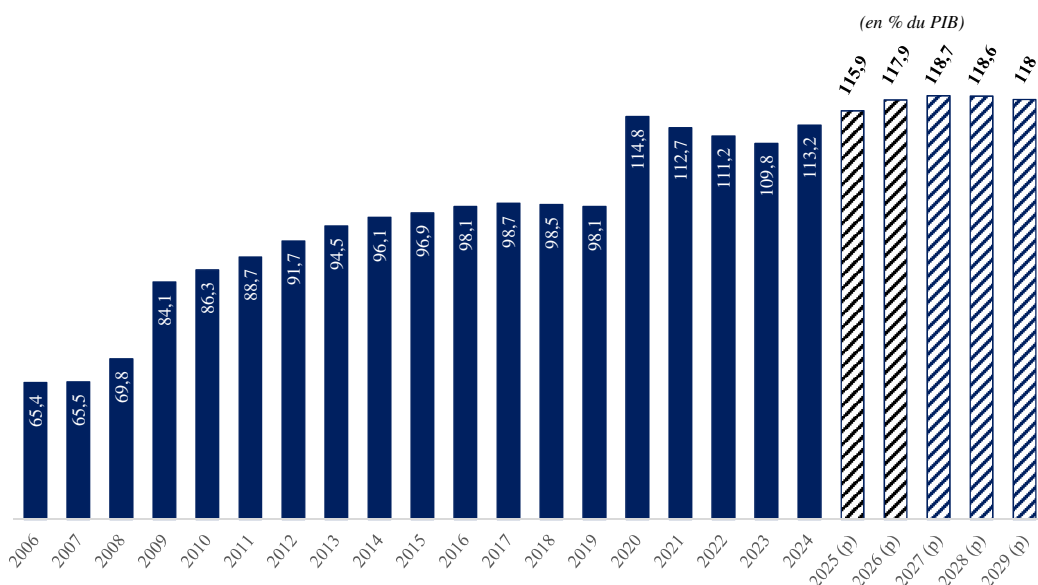
B. LE RATIO DE DETTE PUBLIQUE POURSUIT SA CROISSANCE EN 2026, ET NE DEVRAIT SE STABILISER QU'À PARTIR DE 2028

1. La poursuite de la hausse du ratio de dette publique en 2026

D'après les données du présent PLF, **en 2026, l'augmentation du ratio de dette publique se poursuivrait pour atteindre 117,9 %**. Le solde public en 2026 (– 4,7 % du PIB) demeurerait inférieur au solde stabilisant la dette (– 2,8 %) même s'il commencerait à s'en rapprocher par rapport à 2025.

À partir de 2026, l'écart entre le déficit public et le solde stabilisant se réduirait progressivement, permettant une stabilisation, puis un lent reflux du ratio d'endettement public à partir de 2028. Cette année-là, le Gouvernement anticipe un déficit de – 3,4 % égal au solde stabilisant, alors que le ratio de dette publique atteindrait 118,6 % du PIB.

ÉVOLUTION ET TRAJECTOIRE DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE



Source : commission des finances d'après les données de l'Insee et le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi.

La hausse du ratio de dette publique de 2,0 points prévue en 2026 résulterait principalement de celle des administrations publiques centrales (+2,1 points), dans une moindre mesure de celle des administrations publiques locales (+ 0,1 point), tandis que le ratio d'endettement des administrations de sécurité sociale refluerait de – 0,1 point.

ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION

(en points de PIB, base 2020)

Année	2022	2023	2024	2025	2026
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	111,2	109,8	113,2	115,9	117,9
Dont contribution des administrations publiques centrales (APUC)	91,8	91,6	94,4	97,2	99,3
Dont contribution des administrations publiques locales (APUL)	9,2	8,8	9,0	9,3	9,4
Dont contribution des administrations de sécurité sociale (ASSO)	10,2	9,4	9,8	9,4	9,3

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général.

2. La nécessité d'infléchir de manière urgente la trajectoire du ratio de dette publique afin d'assurer sa soutenabilité à long terme

a. Les points de vigilance

La **soutenabilité** de la dette publique désigne la capacité d'un État à honorer ses engagements financiers dans le futur.

Dans le contexte actuel, marqué par la normalisation de la politique monétaire, par la perspective d'une décrue de l'inflation et par l'élargissement du *spread* des taux d'intérêt, plusieurs points de vigilance doivent être relevés.

- i. Des taux d'intérêt désormais plus élevés que ceux nos voisins européens malgré une normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne

La poussée inflationniste de 2022 et 2023 avait donné lieu à un resserrement des politiques monétaires en Europe comme aux États-Unis et à une remontée des taux d'intérêt des obligations souveraines. **La BCE a, par exemple, procédé au relèvement de ses taux directeurs de 450 points de base** entre juillet 2022 et septembre 2023, fixant le taux de dépôt à 4 %. Ainsi, alors que **le taux des obligations françaises à 10 ans s'est établi en moyenne à 0 % en 2021**, il atteignait 1,5 % en 2022 et 3,02 % en 2023.

Le reflux rapide de l'inflation en 2024 a toutefois conduit les banques centrales à assouplir leur politique de taux. Le taux directeur principal de la BCE est ainsi passé de 4,5 % en juin 2024 à 2,15 % à l'automne 2025 ⁽¹⁾. Cette baisse de taux s'inscrit dans une tendance plus longue de **normalisation de la politique monétaire**, qui ne devrait plus se caractériser par des taux aussi faibles que ceux observés jusqu'en 2021.

Toutefois, en France, la normalisation de la politique monétaire ne se traduit pas par une stabilisation ou une baisse des taux d'emprunt, contrairement à ce qui est observé dans le reste des pays de la zone euro. **La perception par les investisseurs du risque lié à la dette publique française s'est nettement**

(1) Il s'agit du taux des opérations principales de refinancement.

dégradée depuis le mois de juin 2024. En effet, l'écart du taux d'intérêt à 10 ans (ou *spread*) entre l'Allemagne et la France – qui demeurerait stable à environ 50 points de base depuis la fin de l'année 2023 – a connu une hausse de 20 points à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024. Aussi, **l'écart de taux d'intérêt souverains entre la France et l'Allemagne fluctue désormais entre 70 et 80 points de base**, renchérissant le coût de la dette française. Au cours de l'année 2025, le taux d'intérêt des obligations assimilables au Trésor (OAT) françaises a progressivement dépassé celui de l'Italie, de la Grèce, de l'Espagne ou du Portugal.

COMPARAISON DU TAUX DES OAT À 10 ANS DE PLUSIEURS PAYS DE LA ZONE EURO

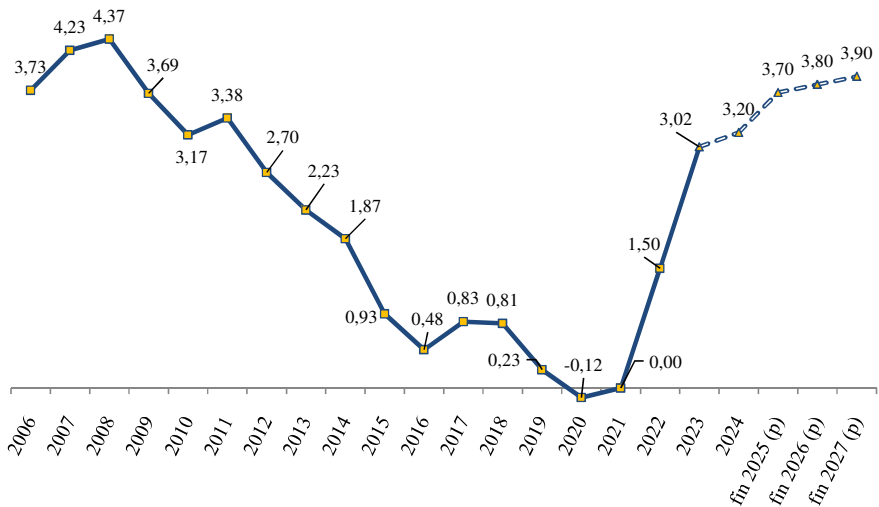
Pays	(en %)	
	Au 17 octobre 2024	Au 27 octobre 2025
France	2,94	3,42
Italie	3,41	3,40
Grèce	3,06	3,30
Espagne	2,92	3,15
Portugal	2,66	3,00
Zone euro	2,80	3,09
Pays-Bas	2,48	2,77
Allemagne	2,20	2,62

Source : commission des finances.

Du fait de la persistance d'un déficit public élevé et de l'instabilité politique, le Gouvernement prévoit des **taux d'intérêt sur les obligations souveraines françaises à 10 ans** qui poursuivraient leur hausse, s'élevant à **3,7 % fin 2025**, et **3,8 % à la fin 2026**.

ÉVOLUTION DU TAUX DE L'OAT À 10 ANS FRANÇAISE (MOYENNE ANNUELLE)

(en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de l'AFT et les prévisions du présent PLF.

Note : les données pour 2024 à 2027 correspondent à des hypothèses en fin d'année et non à des moyennes annuelles.

ii. Une perception de la signature française qui se dégrade

Depuis l'année 2024, les trois principales agences de notation ont successivement abaissé la note de la dette souveraine française de long terme.

ÉVOLUTION DE LA NOTATION FINANCIÈRE DE LA FRANCE EN FIN D'ANNÉE

Agence de notation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2023	2024	2025
Fitch Ratings	AAA	AAA	AAA	AA+	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA-	AA-	A+
Moody's	Aaa	Aaa	Aa1	Aa1	Aa1	Aa2	Aa2	Aa2	Aa2	Aa2	Aa2	Aa3	Aa3
Standard & Poor's	AAA	AAA	AA+	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA	AA-	A+

Source : commission des finances.

TABEAU DE CONCORDANCE DES NOTES SOUVERAINES DE LONG TERME,
POUR LES ACTIFS DE QUALITÉ SUPÉRIEURE OU INVESTMENT GRADE

Agence / Qualité	Première	Haute			Moyenne supérieure			Moyenne inférieure		
Fitch	AAA	AA+	AA	AA-	A+	A	A-	BBB+	BBB	BBB-
Moody's	Aaa	Aa1	Aa2	Aa3	A1	A2	A3	Baa1	Baa2	Baa3
Standard & Poor's	AAA	AA+	AA	AA-	A+	A	A-	BBB+	BBB	BBB-

Note de lecture : la note française actuelle est surlignée

Source : commission des finances.

Le 12 septembre et le 17 octobre derniers, les agences Fitch et Standard & Poor's ont respectivement abaissé **la note de crédit accordée à la dette publique française de AA- à A+**. Le 24 octobre, l'agence Moody's a maintenu la note de la France à Aa3 tout en l'assortissant d'une perspective négative.

La France conserve une **dette de haute qualité** qualifiée d'« *investment grade* » ou de « titres investissables » du fait des atouts de l'économie française : revenu par habitant élevé, institutions de qualité, appartenance à la zone euro, secteur bancaire solide, taille et liquidité du marché de la dette française.

COMPARAISON DES NOTES SOUVERAINES DE PLUSIEURS PAYS RELEVANT DE LA CATÉGORIE INVESTMENT GRADE

Pays	Qualité	Note Moody's	Note S&P	Note Fitch
Allemagne	Première	Aaa	AAA	AAA
Pays-Bas		Aaa	AAA	AAA
Norvège		Aaa	AAA	AAA
États-Unis	Haute	Aa1	AA+	AAA
Royaume-Uni		Aa3	AA	AA-
Belgique		Aa3	AA	AA-
Irlande		Aa3	AA	AA-
France		Aa3	A+	A+
Japon	Moyenne supérieure	A1	A+	A
Portugal		A3	A+	BBB+
Espagne	Moyenne inférieure	Baa1	A+	A-
Italie		Baa3	BBB+	BBB
Grèce		Baa3	BBB	BB+

Source : commission des finances.

Toutefois, les communiqués accompagnant les décisions des agences de notation **insistent sur l'instabilité politique du pays qui obère la capacité à conduire une consolidation budgétaire significative** dans les prochaines années et mettent en doute l'objectif de diminuer le déficit budgétaire en deçà de 3 % du PIB en 2029 ⁽¹⁾. Outre l'instabilité politique, **deux autres facteurs limitent l'aptitude du pays à réduire son déficit public** dans les prochaines années : **l'approche des élections présidentielles et des marges budgétaires limitées** du fait d'un niveau de prélèvements et de dépenses structurelles élevé.

Les **modifications de la note française n'ont pas eu d'effet à court terme sur les taux d'emprunt de la France**. La plupart des analystes de marché soulignent que la prime de risque de la France intégrait déjà le message envoyé par les différentes agences. En revanche, à moyen terme, les effets de ces dégradations successives pourraient être plus marqués pour plusieurs raisons :

(1) Fitch, Communiqué de presse, 12 septembre 2025 ([lien](#)).

Moody's, Communiqué de presse, 24 octobre 2025 ([lien](#)).

– une **baisse de la demande de certaines banques** pour la dette française. En effet, **les cadres réglementaires des banques** (Bâle III en particulier) utilisent les notes des agences de notation pour quantifier le risque qu’elles prennent ;

– une **baisse de la demande des fonds d’investissement**. Certains fonds proposent des **mandats** « *investment grade core* » à leurs clients qui cherchent des placements sûrs. Or, ces mandats spécifient parfois des seuils d’achat alignés sur une qualité de type AA ;

– **l’agrégation de plusieurs signaux négatifs de notation peut rehausser la prime de risque** exigée par un éventail plus large d’investisseurs internationaux.

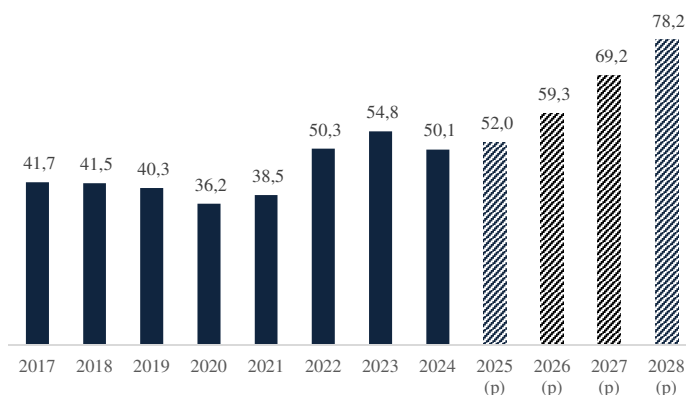
iii. La hausse de la charge de la dette

Malgré le choc de dette de 2020, la charge de la dette de l’État est restée très contenue en 2020 et en 2021, dans un contexte d’inflation faible et de taux d’intérêt négatifs. La hausse des anticipations d’inflation et de taux d’intérêt des marchés à partir de 2022 a provoqué une hausse importante de cette charge, qui s’est établie à 51,5 milliards d’euros en 2022 et à 54,8 milliards d’euros en 2023 en comptabilité budgétaire. En 2024, le reflux de l’inflation et la baisse des taux directeurs de la BCE ont entraîné une baisse de la charge d’intérêts, qui s’est établie à 50,1 milliards d’euros.

À partir de 2025, la charge de la dette, en comptabilité budgétaire, augmenterait de manière continue s’élevant à **52 milliards d’euros**, puis **59,3 milliards d’euros en 2026** et **69,2 milliards d’euros en 2027**. Cette hausse est liée à la fois à un effet volume, le niveau de l’endettement français étant croissant, et à un effet taux provoqué par l’amortissement d’obligations émises à taux bas et l’émission d’obligations à des taux structurellement plus élevés.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ^(*)

(en milliards d'euros)



(*) En charge budgétaire, prévisions du PLF pour 2026.

Source : AFT, projet annuel de performance Engagements financiers de l'État et réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

La charge de la dette toutes administrations publiques, en comptabilité nationale, augmenterait également de façon marquée et représenterait une proportion croissante de la richesse créée et des dépenses publiques. Alors qu'elle s'élevait à 53 milliards d'euros en 2023, elle devrait atteindre 65,3 milliards d'euros en 2025 puis 73,6 milliards d'euros en 2026, soit 2,4 % du PIB. À titre de comparaison, l'État consacrera 65 milliards d'euros à la mission *Enseignement scolaire* ou 57 milliards d'euros à la mission *Défense* en 2026 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITÉ NATIONALE EN POINTS DE PIB

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Charge d'intérêt des administrations publiques (en % de points de PIB)	2,1	2,2	2,4	2,7	3,0	3,2
Charge d'intérêt des administrations publiques (en milliards d'euros)	60,2	65,3	73,6	85,7	95,8	105,8

Source : rapport sur la dette des administrations publiques annexé au PLF pour 2026 et réponses au questionnaire du rapporteur général.

iv. Une sensibilité inquiétante aux variations de taux

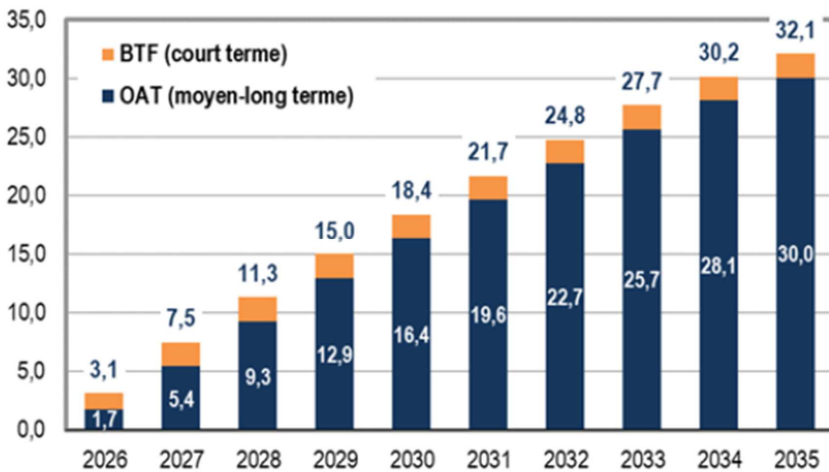
L'importance du stock de la dette rend la France particulièrement vulnérable aux variations de taux d'intérêt. En effet, toute hausse des taux d'intérêt se traduit par une hausse de la charge de la dette, d'autant plus forte que le

(1) Hors contribution au compte d'affectation spéciale Pensions.

stock de dette à amortir et les nouvelles émissions sont importants. La durée de vie moyenne de la dette négociable étant de 8,5 ans en 2025, **la hausse des taux consécutive à la persistance d'une inflation élevée ne se transmet que progressivement à la charge de la dette, au rythme des nouvelles émissions.** D'après le rapport sur la dette des administrations publiques annexé au présent projet de loi de finances pour 2026, un choc uniforme de + 1 point sur l'ensemble de la courbe des taux aurait un impact croissant : + 3,1 milliards d'euros la première année, + 7,5 milliards d'euros la deuxième et + 18,4 milliards d'euros au bout de cinq ans.

**IMPACT D'UN CHOC DE TAUX D'INTÉRÊT DE 1 %
SUR LA CHARGE DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT**

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur la dette des administrations publiques annexé au PLF 2026.

Note : le graphique présente l'impact sur la charge de la dette de l'État en comptabilité nationale.

b. La nécessité de respecter une trajectoire de stabilisation et de diminution de la dette publique pour assurer sa soutenabilité à long terme

Dans un contexte de croissance limitée autour de son potentiel (autour de 1,2 % par an) et de normalisation de la politique monétaire, la soutenabilité de la dette suppose de maintenir des taux d'intérêt et un *spread* maîtrisés. Il est primordial de **fixer une trajectoire de dette claire et crédible pour les prochaines années.**

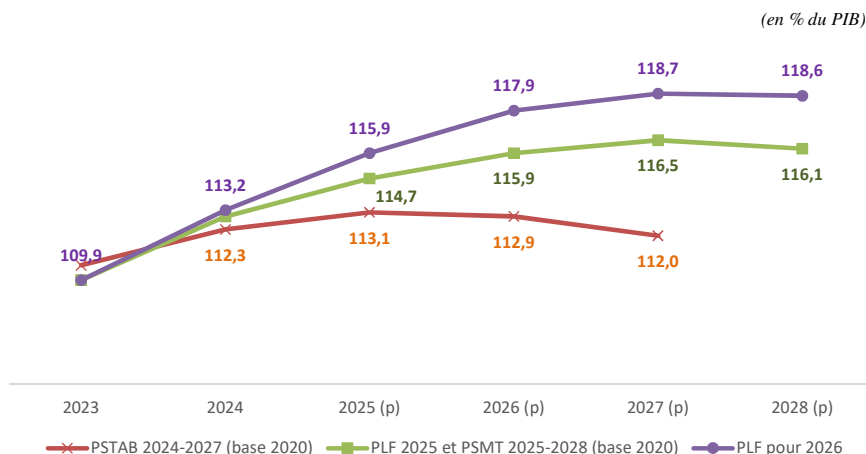
Or les gouvernements successifs n'ont cessé de revoir à la baisse les ambitions d'assainissement de nos finances publiques.

Ainsi, le présent projet de loi de finances anticipe des niveaux d'endettement supérieurs à ceux annoncés à l'automne dernier. Il prévoit que le déficit public passerait sous le seuil des 3 % en 2029. Le ratio de dette publique, quant à lui, poursuivrait sa hausse en 2027 (+ 0,8 point), culminant à 118,7 % du

PIB, avant de refluer très légèrement à partir de 2028 (118,6 % du PIB) puis en 2029 (118 % du PIB).

Cette trajectoire s'avère très dégradée par rapport à celle du PSMT pour les années 2025 à 2028 présenté en octobre 2024 ⁽¹⁾ et actualisé en avril 2025 ⁽²⁾, comme du programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

ÉVOLUTION DE LA TRAJECTOIRE DU RATIO DE DETTE PUBLIQUE 2023-2028 SELON DIFFÉRENTES PRÉVISIONS DU GOUVERNEMENT



Source : Programme de stabilité 2024, rapports sur la dette des administrations publiques annexés au PLF 2025 et 2026

La confiance des marchés dépend par ailleurs de la cohérence de la trajectoire d'endettement public française avec celle de nos principaux partenaires européens. À cet égard, **la France connaît désormais le troisième ratio de dette publique le plus élevé, après la Grèce et l'Italie.** Cette situation est le résultat du cumul de déficits publics élevés en 2023 et 2024 alors que les États membres de la zone euro avaient entamé le redressement de leurs comptes publics.

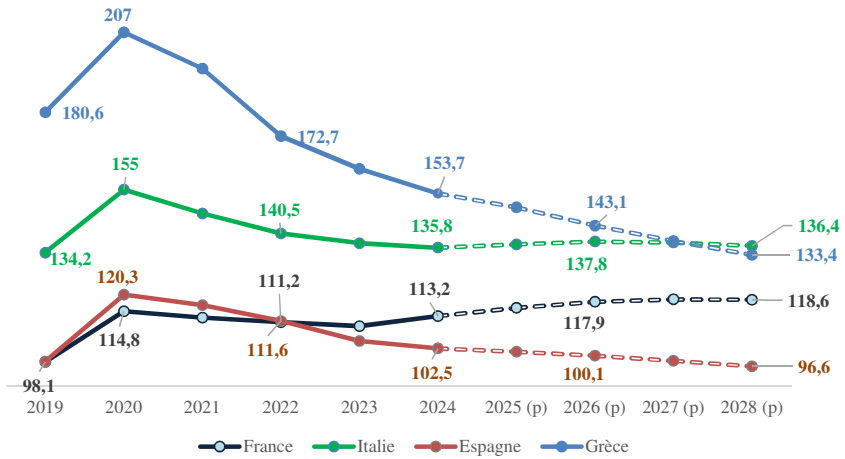
L'importance du stock de dette, une croissance durablement inférieure aux taux d'intérêt, une incapacité à réduire la dépense publique et une perception de la signature française qui se dégrade exposent le pays à un effet « boule de neige » qui se traduirait par une augmentation non soutenable des remboursements d'emprunt, qui deviendraient le premier budget du pays. Une telle situation priverait le pays de toute marge de manœuvre, interdisant toute politique publique ambitieuse, et nous mettrait dans les mains de ses prêteurs. Le rapporteur général met en garde contre la survenue d'un tel scénario.

(1) Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029, 23 octobre 2024 ([lien](#)).

(2) Rapport d'avancement annuel 2025 (PSMT), 16 avril 2025, ([lien](#)).

TRAJECTOIRE DU RATIO DE LA DETTE PUBLIQUE DE LA FRANCE, DE L'ESPAGNE, DE L'ITALIE ET DE LA GRÈCE

(en % du PIB)



Source : commission des finances à partir des plans budgétaires et structurels de moyen terme de la France, de l'Italie, de l'Espagne et de la Grèce ([lien](#)).

Suppression du mécanisme de cantonnement de la « dette Covid »

La loi de finances pour 2022 a créé un programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*, afin d'isoler les **165 milliards d'euros** de dette directement liée à la crise sanitaire de 2020 du reste de l'encours, issu des déficits successifs antérieurs. Ce montant de 165 milliards d'euros correspond aux écarts des déficits constatés en 2020 et en 2021 par rapport à ceux qui étaient anticipés à la fin de l'année 2019, retraités du plan de relance.

Le cantonnement de cette dette « covid » devait contribuer au renforcement de la lisibilité de l'information sur la trajectoire de la dette publique et constituer un engagement politique de la France à rembourser cette dette **en vingt ans, d'ici 2042**.

Ce programme a été doté dès 2022 d'autorisations d'engagement (AE) à hauteur du montant de 165 milliards d'euros retenu. Alors que le remboursement de cette dette aurait nécessité des ouvertures de crédits de l'ordre de 8 milliards d'euros par an, le programme a été doté de 1,9 milliard d'euros de crédits de paiement en 2022, de 6,6 milliards d'euros en 2023 et de 6,5 milliards d'euros en 2024. Le PLF pour 2025 prévoyait de consacrer 5,2 milliards d'euros à ce remboursement mais le programme 369 a été supprimé par un amendement du Sénat⁽¹⁾ estimant que le cantonnement de cette dette relevait de « *l'artifice comptable* ».

Le programme 369 ne figure donc pas non plus dans le projet de loi de finances pour 2026 et les autorisations d'engagement restant à couvrir, d'un montant de 150 milliards d'euros, ont été annulées comptablement au cours de l'exécution de 2025, d'après les informations fournies par le Gouvernement.

V. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES PRÉVUE EN 2026, SI ELLE ÉTAIT RESPECTÉE, SERAIT CONFORME AUX ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

Le **nouveau cadre de gouvernance économique européen**⁽¹⁾ est entré en vigueur le 30 avril 2024. Si les exigences relatives à l'évolution du déficit public et de la dette publique ne sont pas été modifiées, le pacte de stabilité et de croissance est adapté afin de favoriser la soutenabilité des finances publiques, la croissance à long terme et les investissements d'avenir. La trajectoire de retour du déficit sous le seuil de 3 % de PIB et de réduction progressive du ratio de dette publique s'appuie sur des recommandations du Conseil de l'Union européenne, adoptées sur proposition de la Commission européenne, et fondées sur une analyse économique propre à chaque État membre de l'Union économique et monétaire.

Le nouveau cadre de gouvernance **impose à chaque État**, dont la France, **l'élaboration d'un plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT)**

(1) Amendement n° II-35 de M. de Montgolfier ([lien](#)).

présentant une trajectoire d'évolution des dépenses primaires nettes ⁽²⁾. En conséquence, la France a présenté son PSMT en octobre 2024 et l'a modifié en janvier 2025, compte tenu de la non-adoption de la loi de finances pour 2025 avant le 31 décembre 2024. Le PSMT de la France a été validé par le Conseil de l'Union européenne ⁽³⁾, qui a autorisé la prolongation de la période d'ajustement budgétaire de la France de quatre à sept ans et fixé la trajectoire d'évolution des dépenses primaires nettes sur la période 2024-2029.

Chaque année, la France doit rendre compte, dans un **rapport annuel d'avancement** (RAA) présenté en avril, des mesures prises pour respecter ses engagements et maîtriser ses dépenses primaires nettes. La Commission européenne enregistre les éventuelles déviations par rapport à la trajectoire, à la hausse comme à la baisse. Le **seuil maximal de déviation** est de 0,3 point de PIB en un an et de 0,6 point de PIB en cumulé sur toute la durée du plan.

En 2025, l'évolution des dépenses primaires nettes serait de + 1 point de PIB, soit 0,1 point de plus que la trajectoire prévue dans le RAA d'avril 2025 et 0,2 point de plus que la recommandation du Conseil. Toutefois, compte tenu de l'évolution des dépenses observée en 2024, l'écart cumulé en 2024 et 2025 serait, respectivement, de – 0,2 point et – 0,1 point.

La Commission européenne a jugé en juin dernier que la trajectoire présentée répondait aux exigences des actions suivies d'effet en réponse à la recommandation du Conseil ⁽⁴⁾. Le Conseil a ainsi été conduit à suspendre la procédure pour déficit excessif qui vise la France, non sans l'inviter « à se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires pour se conformer à la trajectoire de correction » ⁽⁵⁾. En pratique, « cela signifie qu'il n'y a pas d'escalade de la procédure, la France étant invitée à poursuivre ses efforts pour assurer le respect de la trajectoire recommandée » ⁽⁶⁾.

(1) Ce cadre de gouvernance économique repose sur la directive (UE) 2024/1265 du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, le règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que le 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.

(2) Les dépenses primaires nettes sont définies 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 ».

(3) Recommandation C/2024/659 du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la France.

(4) Recommandation du Conseil relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la France, COM (2025) 210 final, 4 juin 2025.

(5) Conseil, recommandation C/2025/3984 du 8 juillet 2025 relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la France.

(6) Rapport économique, social et financier – Perspectives économiques et des finances publiques, annexe au projet de loi de finances pour 2026, page 114.

TAUX DE CROISSANCE ANNUELLE DES DÉPENSES PRIMAIRES NETTES

(en pourcentage)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Trajectoire du PSMT 2025-2029 (octobre 2024)	3,8	0	1,4	1,4	1,4	1,3
Trajectoire du PSMT modifié (janvier 2025)	3,8	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
Trajectoire fixée par la recommandation du Conseil du 21 janvier 2025	3,8	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
Trajectoire du rapport d’avancement annuel (avril 2025)	3,3	0,9	0,7	1,3	1,2	1,2
Trajectoire associée au projet de loi de finances (octobre 2025)	3,5	1,0	0,6	–	–	–

Source : commission des finances d’après les données du PSMT 2025-2029, du RAA et du projet de loi de finances pour 2026.

En 2026, l’évolution des dépenses primaires nettes, si les prévisions associées au projet de loi de finances étaient respectées, s’élèverait à **+ 0,6 point de PIB**. Elle serait conforme à la trajectoire prévue dans le RAA d’avril (+ 0,7 point) et nettement en dessous de la recommandation du Conseil de l’Union européenne (+ 1,2 point). Le **scénario** de finances publiques est donc **compatible avec les engagements européens** de la France, à condition toutefois que les mesures envisagées soient effectivement adoptées et mises en œuvre.

*
* *

FICHE N° 3 : LE BUDGET DE L'ÉTAT

● Aux termes du texte déposé par le Gouvernement, les **recettes fiscales nettes de l'État progresseraient en 2026 de 19,1 milliards d'euros par rapport à 2025**, pour atteindre 372,9 milliards d'euros, **principalement sous l'effet de mesures nouvelles d'un montant de 13,2 milliards d'euros**, dont les principales seraient une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales, la suppression de niches fiscales et l'absence de disposition de revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu, la prorogation d'une surtaxe moitié moindre qu'en 2025 sur l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises et la prolongation d'une année de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR).

Les recettes non fiscales progresseraient de 5,5 milliards d'euros par rapport à 2025, essentiellement sous l'effet de la restitution par l'Agence nationale de la recherche de dotations non consommables (+ 6,9 milliards d'euros) et d'une hausse des recettes diverses (+ 1,7 milliard d'euros), notamment en raison d'un versement plus important en 2026 de l'Union européenne dans le cadre du Plan national de relance et de résilience.

Les prélèvements sur recettes connaîtraient en 2026 une progression sensible de 9 milliards d'euros par rapport à 2025, la hausse du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (+ 5,7 milliards d'euros) s'accompagnant de celle des prélèvements en faveur des collectivités territoriales (+ 3,3 milliards d'euros, du fait d'un changement de périmètre).

Hors fonds de concours et après déduction des prélèvements sur recettes, **les recettes nettes totales** du budget général de l'État **progresseraient ainsi de 11,4 % pour atteindre 323,3 milliards d'euros**.

Les dépenses fiscales, nombreuses mais dont le coût est fortement concentré sur quelques-unes d'entre elles, **verraient leur coût diminuer de 3,5 milliards d'euros**, notamment à la faveur des mesures de suppression ou de diminution proposées par le projet de loi de finances.

● **Les dépenses nettes de l'État s'établiraient à 447,4 milliards d'euros en 2026**, soit une hausse de 2 % en valeur par rapport à 2025. Elles seraient portées par l'augmentation des **dépenses contraintes**, notamment la charge de la dette (+ 4,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2025 et + 7,3 milliards d'euros par rapport aux prévisions révisées pour 2025), les contributions relatives aux pensions de retraite (+ 1,7 milliard d'euros) et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 5,7 milliards d'euros).

Les crédits du budget général, hors contributions au CAS *Pensions*, augmenteraient sous l'effet de la hausse des **dépenses régaliennes**, notamment les missions *Défense* (+ 6,7 milliards d'euros), *Sécurité* (+ 364 millions d'euros), *Justice* (+ 163 millions d'euros), ainsi que celles allouées à la **recherche** (+ 553 millions d'euros) et à l'**enseignement scolaire** (+ 167 millions d'euros).

Toutefois, **en neutralisant les dépenses contraintes et l'effort de défense, les crédits du budget général diminueraient de 4 milliards d'euros en valeur**. La maîtrise des dépenses de l'État, liée à la nécessité de rétablir les comptes publics, affecterait notamment les missions *Travail et emploi* (– 2,4 milliards d'euros), *Cohésion des territoires* (– 894 millions d'euros), *Solidarité* (– 827 millions d'euros) et *Aide publique au développement* (– 704 millions d'euros).

Les **dépenses de personnel** de l'État, prévues à hauteur de 161,6 milliards d'euros, seraient davantage contenues que les années précédentes (+ 2,2 % par rapport à 2025), notamment en ce qui concerne les rémunérations d'activité (+ 1,3 %). S'agissant des **effectifs** de l'État et des opérateurs, le schéma d'emplois global serait négatif à hauteur de – **2 096 ETPT**. Analysé à l'échelle des seuls effectifs de l'État, le solde restera toutefois positif, porté par une augmentation de 5 400 ETP dans l'Éducation nationale, malgré la baisse des effectifs scolaires.

I. DES RECETTES DE L'ÉTAT EN HAUSSE DE PRÈS DE 25 MILLIARDS D'EUROS EN 2026

Les recettes nettes du budget général de l'État atteindraient, aux termes du texte déposé par le Gouvernement, 401,6 milliards d'euros en 2026, contre 377 milliards d'euros en 2025, soit une progression de 24,6 milliards d'euros.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2025 ET 2026

(en milliards d'euros)

Recettes nettes du budget général de l'État & PSR	Prévision actualisée 2025	Prévision 2026 (PLF)	Évolution 2026/2025
Impôt sur le revenu (IR)	94,9	104,0	9,1 9,6 %
Impôt sur les sociétés (IS)	58,2	59,0	0,8 1,4 %
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	96,9	109,1	12,2 12,6 %
Accise sur les énergies	25,6	22,9	- 2,7 - 10,5 %
Autres recettes fiscales*	78,1	77,9	- 0,2 - 0,3 %
Sous-total recettes fiscales nettes	353,8	372,9	19,1 5,4 %
Recettes non fiscales	23,2	28,7	5,5 23,7 %
Recettes nettes du budget général de l'État (1)	377,0	401,6	24,6 6,5 %
Prélèvements sur recettes UE (2a)	23,0	28,8	5,8 25,2 %
Prélèvements sur recettes CT (2b)	46,2	49,5	3,3 7,1 %
Recettes nettes de l'État hors fonds de concours (1 – 2)	307,9	323,3	15,4 5 %

*Ce montant comprend la contribution différentielle applicable à certains contribuables bénéficiaires de très hauts revenus et la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général.

Après prise en compte des prélèvements sur recettes – qui sont en réalité des dépenses au sens de la comptabilité nationale – il est prévu que les recettes nettes hors fonds de concours du budget général s'établissent à 323,3 milliards d'euros en 2026 au lieu de 307,9 milliards d'euros en 2025, soit une hausse de 15,4 milliards d'euros (+ 5 %).

A. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

L'analyse des recettes fiscales de l'État suppose au préalable d'identifier le périmètre des recettes fiscales nettes (1). Les recettes fiscales nettes sont ensuite présentées de façon générale (2) puis par principaux impôts (3).

1. Identification des recettes fiscales nettes

Dans le tableau précédent, les recettes « nettes » sont présentées sans prendre en compte les remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État. Ces remboursements et dégrèvements font l'objet d'une mission spécifique du budget général.

Remboursements et dégrèvements

En 2026, le montant des recettes fiscales brutes du budget général serait de 513,8 milliards d'euros.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État devraient s'élever à 140,8 milliards d'euros, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général s'établiraient à près de 372,9 milliards d'euros.

L'État procède à des remboursements et dégrèvements d'impôts pour diverses raisons : les régularisations de trop versés lorsqu'un contribuable a payé plus d'acomptes que l'impôt réellement dû ; le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui place certaines entreprises en situation créditrice vis-à-vis de l'État lorsque le montant de la TVA collectée est inférieur au montant de la TVA déductible ; les crédits d'impôt lorsque ceux-ci dépassent le montant de l'impôt dû ; les corrections d'erreurs à la suite d'une réclamation ou d'un contentieux.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État connaîtraient une légère baisse de 1,9 % par rapport à la loi de finances pour 2025 et se décomposeraient ainsi en 2026 :

- 107,1 milliards d'euros au titre de la mécanique de certains impôts, dont 75,9 milliards d'euros au titre des crédits de TVA (– 3 %) et 17,7 milliards d'euros de remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés (+ 11,8 %), soit une baisse totale de 1,3 % ;
- 19,4 milliards d'euros au titre de soutiens à des politiques publiques *via* des remboursements ou des crédits d'impôt qui excèdent l'impôt dû, en hausse de 5 % ;
- 14,3 milliards d'euros au titre de la gestion des impôts (corrections d'erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales), en baisse de 13,4 % ;

Avec les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux qui atteindraient 4,6 milliards d'euros, les remboursements et dégrèvements s'élèveraient à 145,4 milliards d'euros (soit 27,4 % des recettes fiscales brutes).

Source : projet annuel de performances de la mission Remboursements et dégrèvements annexé au projet de loi de finances pour 2026.

a. La prise en compte des dégrèvements d'impôts dans l'article d'équilibre

Le montant des recettes fiscales nettes présenté à l'article 48 (article d'équilibre) du projet de loi de finances s'établit à 372,9 milliards d'euros. Il correspond aux recettes fiscales d'État brutes minorées des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ⁽¹⁾.

b. Les recettes fiscales de l'État hors budget général

La présentation budgétaire classique ne tient pas compte des recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et comptes spéciaux de l'État. Cette fraction de la fiscalité, souvent omise dans l'analyse politique et économique des comptes de l'État, n'est pourtant pas négligeable.

Ainsi le rendement de la fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux de la comptabilité budgétaire de l'État serait-il en 2026, comme en 2025, de près de 1,1 milliard d'euros.

IMPÔTS AFFECTÉS À DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Budget annexe (BA) Compte d'affectation spéciale (CAS)	Impôt affecté	Rendement 2025 prévu par la LFI 2025	Rendement 2026
BA <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Tarif de l'aviation civile	545,8	545,4
	Tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers	0	0
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	153,6	146
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Fraction du produit de l'accise sur l'électricité affectée au financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377	381,9
Total		1 076,4	1 073,3

Source : projet de loi de finances pour 2026, état A.

(1) En modifiant l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a fait évoluer, à compter de la loi de finances relative à l'exercice 2023, la présentation budgétaire habituelle, qui déduisait du montant brut des recettes fiscales de l'État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux. Cette présentation était critiquée par la Cour des comptes, qui recommandait de manière constante que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne soient plus déduits des recettes fiscales brutes de l'État. En effet, ceux-ci n'ont rien à voir avec la mécanique des impôts d'État et il n'est donc pas pertinent de les en soustraire.

cf. Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Remboursements et dégrèvements, juillet 2022. La recommandation n° 3 (reconduite) préconise de « comptabiliser les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux en dépenses budgétaires de l'État ».

2. Présentation générale de l'évolution des recettes fiscales de l'État

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État sont estimées :

– à 353,8 milliards d'euros en 2025, soit une prévision actualisée supérieure de 4,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2025 ;

– et, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, à 372,9 milliards d'euros en 2026, soit une hausse de 19,1 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2025.

RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	Montant
2009	214,3
2010	253,6
2011	255,0
2012	268,4
2013	284,0
2014	274,3
2015	280,1
2016	284,1
2017	295,6
2018	295,4
2019	281,3
2020	256,0
2021	295,7
2022	330,3
2023	322,9
2024	325,7
2025 (prévision)	353,8
2026 (prévision)	372,9

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

Les recettes fiscales sont évaluées à législation constante en fonction de la croissance du PIB, ce qui permet de déterminer leur « évolution spontanée ». Par la suite, cette évaluation est corrigée des mesures fiscales (nouvelles et antérieures) et des mesures de périmètre devant produire des effets durant l'année faisant l'objet du projet de loi de finances.

a. L'évolution spontanée des recettes fiscales

L'évolution spontanée du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à législation constante. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative l'affectant n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre l'évolution spontanée d'un impôt est de 5 %, le rendement

de celui-ci passera de 100 à 105 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

Pour calculer cette évolution, une hypothèse d'élasticité de chaque impôt à la croissance est déterminée.

La croissance spontanée des recettes est comparée à l'évolution du PIB en valeur plutôt qu'en volume. Selon les hypothèses du projet de loi de finances, en 2026, la croissance en valeur atteindrait 2,5 % (1 % en volume) ; en 2025, elle serait de 2,3 % (0,7 % en volume).

La notion d'élasticité

L'élasticité du rendement d'un impôt est égale au rapport entre le taux d'évolution spontanée et le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) en valeur. Lorsque le rendement d'un impôt évolue dans les mêmes proportions que le PIB en valeur, son élasticité est égale à l'unité.

Par exemple, si la croissance du PIB en valeur est de 1 % et que l'élasticité est de 1, alors l'évolution spontanée de l'impôt est de 1 %. En revanche, si l'élasticité est de 0,5, l'évolution spontanée est de + 0,5 % bien que le PIB ait crû en valeur de 1 %.

Si le rendement de la TVA est nécessairement lié à l'activité tant celle-ci s'appuie en partie sur la consommation, l'impôt sur le revenu est progressif et l'impôt sur les sociétés a pour assiette le bénéfice fiscal. Il s'ensuit que le rendement de ces impôts diminue ou progresse, en principe, proportionnellement davantage que l'évolution des revenus et de l'activité économique.

Il convient de noter que si l'élasticité permet de mesurer la sensibilité de l'évolution d'une grandeur à la variation d'une autre sa portée explicative paraît faible. L'élasticité se constate *ex post* et signale des évolutions plus ou moins différenciées.

Au cours des dernières années, l'élasticité des recettes fiscales nettes a connu d'importantes variations. Après avoir été nettement supérieure à 1 en 2021 et 2022, en atteignant respectivement 2,2 puis 2,1, elle est tombée à - 0,1 en 2023 puis 0,1 en 2024. Le tome I *Évaluations des voies et moyens* annexé au projet de loi de finances prévoit une élasticité des recettes fiscales nettes de 1,2 en 2025.

b. Les mesures législatives

Les mesures législatives sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de mesures dites « antérieures » si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances.

Il peut encore s'agir de mesures dites « nouvelles » si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures législatives ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures législatives permet de mesurer l'impact des réformes fiscales décidées par le Parlement.

c. Les mesures de périmètre et de transfert

Les mesures dites de « périmètre » ou de « transfert » peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5.

3. Des recettes pour l'année 2025 en ligne avec les prévisions initiales, en hausse de 28,1 milliards d'euros, une augmentation de près de 20 milliards d'euros attendue en 2026

a. En 2025, une forte progression des recettes et un écart à la prévision initiale moindre qu'en 2024

En 2025, les **recettes fiscales nettes** du budget général connaîtraient une **nette progression de 28,1 milliards d'euros**, soit 8,6 %, passant de 325,7 milliards d'euros en 2024 à 353,8 milliards d'euros en 2025, en amélioration de 4,2 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale. Cette évolution contraste avec un exercice 2024 caractérisé par des recettes fiscales à peine supérieures à leur niveau de 2023 (322,9 milliards d'euros) et n'ayant pas retrouvé leur niveau de 2022 (330,3 milliards d'euros), tout en étant inférieures de 22,8 milliards d'euros, soit 6,5 %, à la prévision initiale (348,5 milliards d'euros).

L'**évolution spontanée** des recettes fiscales nettes atteindrait 2,8 % en 2025, soit une progression légèrement supérieure à celle du PIB en valeur (+ 2,3 %). L'élasticité serait proche de l'unité mais légèrement supérieure à celle-ci, pour atteindre 1,2, en raison du dynamisme des recettes respectives de l'impôt sur le revenu (+ 6,7 %), en raison de la croissance des revenus réels, et des « autres recettes fiscales » (+ 3,8 %), tandis que l'impôt sur les sociétés serait peu dynamique (+ 2,1 %) en raison de l'évolution du bénéfice fiscal, et le produit de la TVA en légère baisse (– 0,8 %), sous le triple effet de la faible croissance des emplois taxables, d'une progression de la TVA inférieure à son assiette économique et de dépenses de remboursements et dégrèvements soutenues.

La révision à la hausse de 4,2 milliards d'euros de la prévision de recettes fiscales nettes par rapport à la loi de finances pour 2025 procéderait essentiellement d'informations, tenant aux recouvrements les plus récents et aux données macroéconomiques, qui n'étaient pas disponibles au moment de l'adoption du texte. Au total, l'écart à la prévision initiale est plus de cinq fois moindre qu'il ne l'était au terme de l'exercice 2024, et s'observe dans un sens favorable, à la différence de 2024 ; toutefois, restent particulièrement notables les écarts en matière d'impôt net sur les sociétés, avec une plus-value de 5,2 milliards d'euros, et une moins-value

de 4,5 milliards d’euros en ce qui concerne la part revenant à l’État de la taxe sur la valeur ajoutée.

ÉCART À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025 DES RECETTES FISCALES NETTES DE L’ÉTAT POUR L’ANNÉE 2025

Recettes nettes du budget général de l’État	Prévisions 2025 LFI 2025	Prévisions 2025 PLF 2026	Écart des prévisions actualisées aux prévisions initiales
Impôt sur le revenu (IR)	94,5	94,9	0,4
Impôt sur les sociétés (IS)	53,0	58,2	5,2
Accises sur les énergies	24,0	25,6	1,6
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – part État	101,4	96,9	– 4,5
Autres recettes fiscales nettes	76,6	78,1	+ 1,5
Recettes fiscales nettes*	349,6	353,8	4,2

Source : commission des finances.

b. Une nette hausse des recettes attendue en 2026

Les recettes fiscales nettes du budget général de l’État s’établiraient en 2026, aux termes du projet de loi de finances tel que déposé sur le bureau de l’Assemblée nationale, à **372,9 milliards d’euros, en hausse sensible de 19,1 milliards d’euros** par rapport à la prévision actualisée pour 2025.

L’**évolution spontanée** des recettes fiscales nettes, atteignant 1,3 % serait moitié moins dynamique que celle du PIB en valeur, notamment en raison de la baisse des recettes d’accises sur l’énergie résultant de la baisse de la consommation des produits pétroliers mais aussi de transferts (voir *infra*), partiellement compensée par la croissance des revenus réels en 2024 et 2025, qui soutient les recettes d’IR en 2026.

Les **mesures nouvelles** du projet de loi de finances pour 2026 conduiraient à augmenter les recettes fiscales nettes **de 13,2 milliards d’euros**, les principales mesures étant une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales (+ 1 milliard d’euros), la suppression de niches fiscales, l’absence de dispositif de revalorisation du barème de l’impôt sur le revenu à hauteur de l’inflation (+ 1,9 milliard d’euros), la prorogation d’une surtaxe moitié moindre qu’en 2025 sur l’impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises (+ 4 milliards d’euros) et la prolongation d’une année de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) (+ 1,5 milliard d’euros).

RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT EN 2026

(en milliards d'euros)

	Prévision 2026 (PLF)
Impôt sur le revenu (IR)	104,0
Impôt sur les sociétés (IS)	59,0
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	109,1
Accises sur les énergies	22,9
Autres recettes fiscales	77,9
Total des recettes fiscales nettes du budget général de l'État	372,9
Fiscalité affectée aux budgets annexes et aux comptes spéciaux	1,1
Total des recettes fiscales nettes du budget de l'État	374,0

En raison d'effets d'arrondis, le total ou sous-total peut ne pas correspondre à la somme des rendements intermédiaires.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2026 et les réponses au questionnaire du rapporteur général.

Le rapporteur général relève, ainsi que le HCFP, que l'effort de redressement du solde budgétaire de l'État ne semble être ainsi envisagé qu'au prix d'un alourdissement d'une pression fiscale déjà forte, ce qui n'est pas sans risquer d'affecter les comportements des acteurs économiques. Tant le niveau des prélèvements que l'instabilité de la norme fiscale sont susceptibles de nuire à la confiance et à la croissance de l'activité. Pour demeurer acceptables, les efforts demandés doivent impérativement s'accompagner d'une réduction des dépenses. Le rapporteur général met en garde contre un risque de rupture du consentement à l'impôt.

Le HCFP a malheureusement souligné l'incapacité du pays à réduire ses dépenses structurelles, comme en témoigne son analyse d'octobre 2025.

4. Présentation par impôt

Les impôts les plus importants sur le plan budgétaire sont étudiés ci-après.

a. La hausse, au profit de l'État, du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) du fait d'évolutions sur les transferts, mais une relative atonie des recettes de TVA dans leur ensemble

La TVA est un impôt d'État partagé en premier lieu avec la sécurité sociale. La TVA joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale. Depuis 2018, les régions bénéficient également d'une fraction de la TVA ⁽¹⁾.

Le partage des recettes de TVA entre les sous-secteurs d'administration publique s'est amplifié en 2021 avec l'affectation d'une fraction de TVA aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et d'une nouvelle fraction de TVA aux régions dans le cadre de la baisse de la

(1) Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ce partage a été amplifié sous l'effet de la poursuite de la baisse de la CVAE, compensée par l'affectation d'une nouvelle fraction de TVA. Depuis 2022, les entités de l'audiovisuel public sont également affectataires d'une part de TVA, conséquence de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public.

De 2017 à 2024, la part des recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) conservée par l'État, en diminution constante, est passée de 93 % à 46 % ; cette part se redresserait toutefois en 2026, atteignant 51 %, notamment du fait de la rebudgétisation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions et de la suppression de la fraction de TVA affectée à ce titre – qui se traduit par une baisse de la TVA affectée aux régions de 5,2 milliards d'euros – et par une réduction de la fraction affectée aux organismes de sécurité sociale du fait de la réforme prévue des allègements généraux (cf. fiche 2).

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TVA DEPUIS 2017

(en milliards d'euros)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Part État	152,4	156,7	129,0	113,8	95,5	100,8	95,2	96,8	96,9	109,1
Compensation de la contribution à l'audiovisuel public	–	–	–	–	–	3,6	3,8	4,0	4,0	3,9
Part Sécurité sociale	11,5	10,2	41,5	45,4	53,8	57,4	57,3	57,9	56,4	54,8
Part APUL	–	4,2	4,3	4,0	37,4	40,9	52,1	52,1	52,7	47,5
Total	163,9	171,1	174,8	163,2	186,7	202,7	208,4	210,7	210,0	215,4

En raison d'effets d'arrondi au dixième, l'arrondi de la somme peut ne pas correspondre à la somme des arrondis.

Source : commission des finances d'après les lois de règlement pour les années 2017 à 2020 et les réponses au questionnaire du rapporteur général.

i. La stagnation des recettes de TVA observée en 2025

En 2025, le rendement de la TVA affectée à l'État ne progresserait, par rapport à 2024, que de 0,1 milliard d'euros pour s'établir à 96,9 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 4,5 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette révision à la baisse de la prévision résulte essentiellement de la moindre croissance des emplois taxables (+ 1,7 % au lieu de + 2,4 % selon les hypothèses sous-jacentes à la loi de finances pour 2025), en raison du ralentissement de la consommation des ménages et d'une révision des effets de structure, mais aussi de la non-application de la mesure nouvelle de baisse du seuil de la franchise en base de TVA.

ii. Une forte augmentation des recettes de TVA pour l'État attendue en 2026, pour partie du fait de mesures de périmètre

En 2026, la **part de TVA affectée à l'État progresserait de plus de 12,2 milliards d'euros par rapport à 2026**, pour atteindre 109,1 milliards d'euros. Cette hausse des recettes serait la **conséquence de la re-budgétisation de la DGF des régions, de l'évolution spontanée de la TVA et de la mise en œuvre**

de la réforme des allègements généraux, financés par l'État à travers le transfert de TVA vers les organismes de sécurité sociale.

L'affectation d'une part de TVA à la Sécurité sociale

L'affectation de TVA est prévue par le IV de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale : *« les ressources des assurances maladie, maternité, invalidité et décès sont en outre constituées des impositions et remboursements suivants attribués à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général : [...] une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions fixées à l'article L. 131-8. »*.

Cette fraction est amendée chaque année par la loi de finances afin de tenir compte des mouvements entre l'État et la sécurité sociale devant être neutralisés, la loi de finances de fin de gestion prévoyant toutefois des ajustements visant à tenir compte de la prévision actualisée de rendement pour les seules mesures transférées au cours de l'année d'exercice.

La fraction de TVA affectée se décompose en deux volets. Une part est destinée à la branche maladie, maternité, invalidité et décès (23,24 % en 2025) tandis qu'une autre part est attribuée à l'ACOSS afin de compenser la réduction générale des cotisations sociales à l'Unédic et à l'Agirc-Arrco conformément aux 7° et 7° bis de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale. Cette dernière s'élève à 5,18 points en 2025, minorée cette même année d'un montant fixe de 3,35 milliards d'euros correspondant aux excédents repris par l'Unédic, selon la chronique fixée par l'arrêté du 27 décembre 2023.

Le projet de loi de finances pour 2026 fixe à 27,36 % la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, contre 28,42 % en 2025. La fraction destinée à la branche maladie, maternité, invalidité et décès s'élève à 19,26 % contre 23,24 % en 2025, tandis que celle affectée à l'ACOSS augmente de 5,18 % à 8,10 %.

Cette évolution traduit plusieurs transferts entre l'État et la sécurité sociale, notamment sous l'effet de la mise en œuvre de la réforme des allègements généraux, financés par l'État à travers le transfert de TVA vers la sécurité sociale (+ 3,1 milliards d'euros).

La fraction de TVA serait également minorée en 2026 de 4,1 milliards d'euros au titre des excédents cumulés de l'Unédic, conformément à la chronique pluriannuelle de reprise fixée par l'arrêté du 27 décembre 2023. Cette reprise est due à la situation excédentaire du régime d'assurance chômage à partir de 2022 et pour les années suivantes, liée à la politique de baisse du coût du travail dont procèdent les allègements généraux instaurés en 2019, ainsi qu'aux réformes du régime mises en place depuis 2021 concernant notamment le mode de calcul et la durée de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Cette minoration du transfert tire les conséquences de l'amélioration du marché de l'emploi et vise à apporter une contribution au financement des politiques visant le plein emploi.

Source : réponses au questionnaire du rapporteur général

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2026, le HCFP relève que *« la prévision de croissance de la base taxable de la TVA semble un peu élevée au regard de ses sous-jacents économiques mais [qu']une hypothèse de rendement inférieur à la croissance des emplois taxables est conservée [à la suite des] écarts constatés ces dernières années »*. Pour illustrer les aléas pesant sur la prévision, il indique en outre : *« La croissance de la consommation des ménages a souvent été décevante et inférieure à la prévision initiale au cours des dernières années. Un*

écart à la prévision de 0,5 point de la base taxable (dont la consommation des ménages représente 60 %) réduirait les recettes de TVA de plus d'1 milliard d'euros. »

DES RECETTES NETTES DE TVA EN 2024 AUX RECETTES ATTENDUES EN 2026

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évaluation initiale pour 2025	Évaluation révisée pour 2025	Évolution spontanée	Mesures			PLF 2026
				Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
96,8	101,4	96,9	2,7	0,2	1,3	8	109,1

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.*

Les mesures de périmètre et de transfert correspondent à la budgétisation de la dotation globale de fonctionnement (+ 5,2 milliards d'euros), l'abondement exceptionnel du fonds de sauvegarde des départements (– 200 millions d'euros) et un moindre transfert aux administrations de sécurité sociale (+ 3,1 milliards d'euros).

b. Une forte hausse du produit de l'impôt sur le revenu prévue en 2025 et en 2026, à hauteur de 16 milliards d'euros au total, après trois années de stagnation

L'impôt sur le revenu (IR) est affecté intégralement au budget général de l'État. Son produit a progressé de 21,9 milliards d'euros entre 2017 et 2025 ; toutefois, il est resté stable entre 2022 et 2024.

RENDEMENT NET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2017

(en milliards d'euros)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p.)	2026 (p.)
Rendement net	73,0	73,0	71,8	74,0	78,7	89	88,6	88	94,9	104

Source : lois de règlement, projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.*

i. Une hausse de près de 7 milliards d'euros attendue en 2025

Les **recettes d'IR progresseraient en 2025 de 6,9 milliards d'euros par rapport à 2024** pour atteindre **94,9 milliards d'euros**, soit un montant supérieur de 0,4 milliard d'euros à la prévision de la loi de finances pour 2025.

Cette évolution s'expliquerait notamment par une augmentation de 5 milliards d'euros du solde, liée notamment à des taux de prélèvement à la source (PAS) 2024 faibles par rapport aux taux d'imposition 2025 sur les revenus de l'année 2024 du fait de revenus réels en hausse en 2024, mais aussi des plus-values mobilières en forte hausse sur les revenus de l'année 2024. La part résiduelle

de la hausse, d'un montant de 1,9 milliard d'euros, procèderait des recettes du prélèvement à la source, en lien avec un dynamisme modéré de la masse salariale 2025 (+ 1,6 %) et des pensions de retraite 2025 (+ 3,4 %), et un dynamisme limité du prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) ⁽¹⁾ en raison de l'intégration d'un contrecoup en miroir des montants élevés de versements de dividendes en 2024.

- ii. Une hausse plus importante encore, de l'ordre de 9 milliards d'euros, prévue en 2026

En 2026, les recettes progresseraient de 9,1 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2025 et s'élèveraient à 104 milliards d'euros. Cette évolution serait due, à hauteur de 4,4 milliards d'euros, à des recettes prélevées sur des assiettes contemporaines dynamiques notamment portées par les recettes de prélèvement à la source en raison d'une masse salariale croissante relativement dynamique (+ 2,1 %) et une hausse du solde (+ 4,7 milliards d'euros) liée notamment à des revenus réels en hausse en 2024 et 2025.

Les mesures nouvelles proposées par le Gouvernement – le maintien du barème de l'IR ⁽²⁾, la forfaitisation de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite et plusieurs mesures de suppressions de niches fiscales – contribueraient à la hausse des recettes pour 5,4 milliards d'euros, tandis que le relèvement du plafond de la niche dite Coluche, qui passerait de 1 000 euros à 2 000 euros, représenterait un coût de 100 millions d'euros.

Les remboursements et dégrèvements d'impôt sur le revenu demeureraient à 26,1 milliards d'euros.

(1) Les produits de placements à revenu fixe sont soumis, sauf cas de dispense, à un prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) et non libératoire l'année de leurs perceptions, dont le taux est aligné sur celui du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Le PFO perçu en année N constitue un acompte de d'impôt imputable sur l'impôt établi en année N+1 soit au taux forfaitaire (PFU à 12,8 %) soit au barème progressif sur option globale.

(2) Le maintien du barème est considéré par le Gouvernement comme une mesure nouvelle alors même que c'est sa modification qui requerrait que soit prise une disposition législative.

DE L'IMPÔT BRUT SUR LE REVENU À L'IMPÔT NET, DE 2024 À 2026

(en milliards d'euros)

	Exécution 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Impôt brut sur le revenu	114,5	121,0	130,2
Prélèvement à la source	85,6	87,1	91,7
<i>Retenue à la source</i>	66,6	68,2	71,9
<i>Acomptes contemporains</i>	19,1	19,1	20,0
<i>Décalage comptable</i>	− 0,2	− 0,2	− 0,2
Hors prélèvement à la source	28,9	33,9	38,5
<i>Exercice courant</i>	16,9	21,5	26,3
<i>Exercice précédent</i>	1,4	1,3	1,5
<i>Exercice antérieur</i>	2,2	2,1	1,5
<i>Plus-values immobilières</i>	0,9	1,0	1,0
<i>Prélèvement forfaitaire obligatoire / prélèvement forfaitaire unique</i>	7,5	8,0	8,1
Remboursements et dégrèvements	− 26,5	− 26,1	− 26,1
Impôt net sur le revenu	88,0	94,9	104,0

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.*

DES RECETTES NETTES D'IMPÔT SUR LE REVENU EN 2024
AUX RECETTES ATTENDUES EN 2026

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évaluation initiale pour 2025	Évaluation révisée pour 2025	Évolution spontanée	Mesures			PLF 2026
				Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
88,0	94,5	94,9	4,2	4,4	0,5	−	104,0

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.*

c. Une relative stabilité des recettes d'impôt sur les sociétés

L'impôt sur les sociétés est affecté intégralement au budget général de l'État.

RENDEMENT NET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEPUIS 2017

(en milliards d'euros)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)	2026 (p)
Rendement net	35,7	27,4	33,4	36,3	46,3	62,1	56,8	57,4	58,2	59,0

Source : lois de règlement, projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.

- i. En 2025, une révision à la hausse de plus de 5 milliards du fait d'une prévision initiale prudente

La prévision révisée de rendement de l'impôt sur les sociétés pour 2025 est supérieure de 5,2 milliards d'euros à l'estimation de la loi de finances initiale (53 milliards d'euros) et de 0,8 milliard d'euros au rendement de l'impôt en 2024. Après un très fort écart à la prévision enregistré en 2024, avec des recettes inférieures de plus de 14 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, **les prévisions pour l'année 2025 se sont caractérisées par leur prudence**, en étant nettement revues à la baisse.

L'écart à la prévision initiale de plus de 5 milliards s'explique principalement par la révision de l'évolution du bénéfice fiscal (BFI) entre 2023 et 2024 (la prévision révisée étant de 0 % contre une prévision initiale de la loi de finances pour 2025 de - 3,9 %) et entre 2024 et 2025 (la prévision révisée étant de 1 % au lieu de 0 % selon la loi de finances), ce qui affecte favorablement la prévision de solde d'IS en 2025 au titre de 2024 et d'acomptes dus au titre de l'année 2025. Néanmoins, ce n'est qu'en décembre, lors la perception du « cinquième acompte », qu'il sera possible d'estimer avec précision les recettes d'impôt sur les sociétés pour 2025.

Il convient d'observer que la surtaxe d'impôt sur les sociétés instaurée par l'article 48 de la loi de finances pour 2025 n'est pas comptabilisée au sein des recettes d'impôt sur les sociétés, mais dans les « autres recettes fiscales » (voir *infra*).

- ii. En 2026, une légère hausse attendue

En 2026, les recettes de l'IS connaîtraient une légère hausse, de 0,8 milliard d'euros par rapport à leur niveau de l'année 2025, sous l'effet de la faible progression du bénéfice fiscal entre 2024 et 2025 (+ 1 %), se traduisant par des acomptes en légère hausse, le dynamisme du bénéfice fiscal 2026 (+ 2,5 %) venant renforcer cette tendance grâce au cinquième acompte.

**DES RECETTES NETTES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN 2024
AUX RECETTES ATTENDUES EN 2026**

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évaluation initiale pour 2025	Évaluation révisée pour 2025	Évolution spontanée	Mesures			PLF 2026
				Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
57,4	53,0	58,2	+ 2,0	– 0,3	– 0,9	-	59,0

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.*

d. Une baisse, sous l'effet de nouveaux transferts, de la part revenant à l'État des accises sur les énergies

Dans le cadre de la mise en œuvre du code des impositions sur les biens et services (CIBS) issu de l'ordonnance du 22 décembre 2021 ⁽¹⁾, la nomenclature budgétaire des recettes de l'État a été modifiée : jusqu'au 31 décembre 2025, l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons (ex-TICPE) était enregistrée à la ligne 1501 de l'état A annexé au projet de loi de finances tandis que les accises sur les gaz naturels, l'électricité et les autres produits énergétiques (ex-TICGN, ex-TICFE et les autres taxes intérieures) étaient regroupées à la ligne 1753 « Autres taxes intérieures ». À compter du 1^{er} janvier 2026, l'ensemble de ces impositions est enregistré sur la même ligne de recettes « 15 – Accises sur les énergies » avec une ventilation en fonction du type d'énergie : fraction perçue sur les produits énergétiques (ex-TICPE ; 1501), fraction perçue sur les gaz naturels (ex-TICGN ; 1502), fraction perçue sur l'électricité (ex-TICFE ; 1503) et fraction perçue sur les autres taxes intérieures (1504).

La TICPE est partagée entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétence.

(1) Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE TICPE

(en milliards d'euros)

Année	Exécution 2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE) brute totale	31,6	31,4	31,5
Transfert aux collectivités territoriales	– 11,9	– 12,0	– 11,7
Transfert à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	– 1,7	– 1,2	– 1,6
Transfert à Île-de-France Mobilités	– 0,1	– 0,1	–
Fractions ZNI et CSPE ⁽¹⁾		– 0,1	– 1,6
Autres	0,0	0,2	0,2
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE) brute État	18,1	18,1	16,8
Remboursements et dégrèvements de l'ex-TICPE	– 2,0	– 1,6	– 1,5
Accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE) nette État	16,0	16,5	15,3

Source : projet de loi de finances pour 2026, annexe Évaluation des voies et moyens, tome I.

i. En 2025

Les recettes de l'ex-TICPE nette de l'État s'établiraient à 16,5 milliards d'euros en 2025, soit une légère hausse de 0,5 milliard d'euros en raison d'une baisse de la consommation des carburants moindre que prévu.

ii. En 2026

En 2026, les recettes de l'ex-TICPE nette de l'État connaîtraient une baisse de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2025, notamment sous l'effet de nouveaux transferts visant à soutenir la péréquation tarifaire au profit des zones non-interconnectées et à financer les charges imputables aux missions de service public correspondant au soutien apporté à la production d'électricité par cogénération, ainsi qu'à la production de biométhane

(1) À compter du mois d'août 2025, les zones non interconnectées (ZNI) bénéficient d'un transfert du fait de la réforme du financement de la péréquation tarifaire dans les ZNI et, à compter de 2026, une nouvelle affectation est prévue pour financer les charges de service public de l'énergie afin de compenser la débudgétisation prévue du financement des énergies renouvelables.

DES RECETTES NETTES DE L'EX-TICPE EN 2024 AUX RECETTES ATTENDUES EN 2026

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évaluation initiale pour 2025	Évaluation révisée pour 2025	Évolution spontanée	Mesures			PLF 2026
				Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
18	18,0	18,1	– 0,7	0,3	0,4	– 1,3	16,8

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2025, tome I.*

N.B. : l'évolution des recettes de l'ex-TICPE est donnée brute des remboursements et dégrèvements.

e. Les autres recettes fiscales, qui seraient stables en 2026 par rapport à 2025

Les autres recettes fiscales nettes sont calculées comme la somme de recettes brutes qui comprennent les droits de mutation à titre gratuit, l'impôt sur la fortune immobilière ou les taxes intérieures de consommation hors TICPE, nettes des remboursements et dégrèvements.

En 2025, les autres recettes fiscales nettes atteindraient 78,1 milliards d'euros, montant supérieur de 1,2 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances, soit une hausse de 14,8 milliards d'euros par rapport à 2024 (+ 23 %), notamment sous l'effet de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, dont la prévision révisée de rendement atteint 8 milliards d'euros (+ 0,2 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale), et de la contribution différentielle temporaire sur les très hauts revenus, qui procurerait pour sa part une recette de 1,4 milliard d'euros (– 0,5 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale).

ÉVOLUTION DE PLUSIEURS AUTRES RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

	2024	2025	2026
Droits de mutation à titre gratuit	16,0	16,2	17
Prélèvements de solidarité assis sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	15	15,7	15,6
Produits des jeux d'argent	5,5	5,8	5,8
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	4,3	4,1	2,7
Impôt sur la fortune immobilière	2,7	3,0	3,1

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome I.*

En 2026, les **autres recettes fiscales nettes** connaîtraient une **légère régression de 0,3 milliard d’euros**, pour s’établir à 77,9 milliards d’euros. La contribution exceptionnelle sur les bénéfices des entreprises serait reconduite par l’article 4 du projet de loi, mais avec des taux deux fois moindres qu’en 2026, (+ 4 milliards d’euros) tandis que la CDHR serait prorogée à l’identique (+1,5 milliard d’euros), par l’article 2 du projet de loi. Une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales créée par l’article 3 du projet de loi rapporterait 1 milliard d’euros. En revanche, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, désormais affectée à l’État, diminuerait en 2026 de 1,3 milliard d’euros, sous l’effet de la reprise de la suppression progressive de la CVAE prévue par l’article 11 du projet de loi. Les recettes de l’impôt sur la fortune immobilière seraient stables, à 3,1 milliards d’euros, tandis que les droits de mutation à titre gratuit par décès augmenteraient de 0,8 milliard d’euros, pour atteindre 17 milliards d’euros.

B. LES RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL

Les recettes non fiscales de l’État comprennent cinq grandes catégories : les dividendes et recettes assimilées, les produits du domaine de l’État, les produits de la vente de biens et de services, les remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières, les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite.

En 2025, les recettes non fiscales de l’État devraient atteindre 23,2 milliards d’euros, montant supérieur de 2,2 milliards d’euros aux estimations de la loi de finances, à la faveur de la hausse des recettes issues des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites (+ 1,7 milliard d’euros, en raison de montants exceptionnels encaissés) et des recettes diverses (+ 0,5 milliard d’euros), notamment l’augmentation des prélèvements sur les fonds d’épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (+ 0,2 milliard d’euros) et des versements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur (+ 0,2 milliard d’euros). La révision à la hausse des dividendes et recettes assimilées (+ 0,3 milliard d’euros) compense l’évolution inverse des remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières (– 0,3 milliard d’euros).

En 2026, les recettes non fiscales progresseraient de 5,5 milliards d’euros par rapport à 2025, notamment sous l’effet de l’augmentation des remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières (+ 7 milliards d’euros), en raison de la restitution par l’Agence nationale de la recherche de dotations non consommables (DNC) arrivées à échéance, d’un montant de 6,9 milliards d’euros, et d’une hausse des recettes diverses (+ 1,7 milliard d’euros), notamment en raison d’un versement plus important en 2026 de l’Union européenne dans le cadre du Plan national de relance et de résilience. Ces recettes supplémentaires feraient plus que compenser la baisse des dividendes et recettes assimilées (– 1,2 milliard d’euros, s’expliquant par un versement important d’EDF en 2025), des produits du domaine de l’État (– 0,3 milliard d’euros) et des amendes,

sanctions, pénalités et frais de poursuites (– 1,8 milliard d’euros) et d’une hausse des recettes diverses (+ 1,7 milliard d’euros).

DES RECETTES NON FISCALES DE L’ANNÉE 2025 AUX RECETTES NON FISCALES DE L’ANNÉE 2026

(en millions d’euros)

Recettes prévues pour 2025	23 217
Produits divers	+ 1 705
<i>dont Divers versements de l’Union européenne</i>	– 2 878
Dividendes et recettes assimilées	– 1 200
<i>dont Produits des participations de l’État dans des entreprises non financières</i>	– 616
Produits du domaine de l’État	– 289
Produits de la vente de biens et services	+ 21
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	+7 019
<i>dont Autres remboursements d’avances, de prêts et d’autres créances immobilisées</i>	+6 965
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	– 1 778
Recettes prévues pour 2026	28 696

Source : projet de loi de finances pour 2026, annexe Évaluation des voies et moyens, tome I.

C. UN ALOURDISSEMENT DE 9 MILLIARDS D’EUROS DU COÛT DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

Les prélèvements sur recettes connaîtraient en 2025 une hausse de 1,5 milliard d’euros, soit 2,2 %, par rapport à 2024, pour atteindre 69,3 milliards d’euros. Considérés en comptabilité nationale comme des dépenses, ils sont analysés *infra*.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ENTRE 2024 ET 2026

(en milliards d’euros)

Bénéficiaire des prélèvements sur recettes	2024	2025 (actualisée)	2026
Union européenne	22,3	23,1	28,8
Collectivités territoriales	45,5	46,2	49,5
Total	67,8	69,3	78,3

Source : projet de loi de finances pour 2026, annexe Évaluation des voies et moyens, tome I.

En 2026, le prélèvement sur recettes en faveur de l’Union européenne connaîtrait une hausse d’environ 5,7 milliards d’euros par rapport à la prévision actualisée pour 2025. Cela s’explique essentiellement par l’effet du rattrapage des paiements effectués au titre de la politique de cohésion.

Les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités connaîtraient pour leur part une hausse de 3,3 milliards d’euros, du fait de la rebudgétisation de la fraction de TVA des régions. À périmètre constant, la DGF serait constante.

Au total, les prélèvements sur recettes progresseraient ainsi de 9 milliards d’euros en 2026 par rapport à 2025.

D. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES FISCALES ENRAYÉE EN 2026 DU FAIT DE PLUSIEURS SUPPRESSIONS OU RÉDUCTIONS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le tome II de l'annexe au projet de loi de finances pour 2026 relative aux *Évaluation des voies et moyens* définit les dépenses fiscales comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ».

La notion de dépenses fiscales repose donc sur l'écart à la norme fiscale et englobe l'ensemble des réductions d'impôt (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des crédits d'impôt (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une restitution en faveur du contribuable concerné).

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit des dépenses fiscales de 88,3 milliards d'euros, en baisse de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2025.

LES DÉPENSES FISCALES DE 2021 À 2026

(en milliards d'euros)

Année	2021 exécution	2022 exécution	2023 exécution	2024 exécution	2025 prévision	2026 prévision
Montant des dépenses fiscales	89,6	85,6	82,9	89,4	91,8	88,3

Source : tome II de l'Évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances pour 2023, 2024, 2025 et 2026.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾ disposait que « le rapport entre, d'une part, le montant annuel des dépenses fiscales et, d'autre part, la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022 ». La LPFP pour les années 2023 à 2027 ⁽²⁾ ne comporte pas de dispositif similaire de plafonnement du taux de dépenses dans les recettes. Elle prévoit en revanche un plafond pour l'incidence budgétaire des nouvelles dépenses fiscales (article 6) ainsi que leur bornage dans le temps (article 7).

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

**PLAFOND ANNUEL DE L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES
EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

(en milliards d'euros courants)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Incidence de l'ensemble des mesures	– 5,0	– 2,0	– 3,0	– 2,0	– 3,0
<i>Dont incidence relative aux dépenses fiscales</i>	– 0,5	– 0,5	– 0,5	– 0,5	– 1,0
<i>Dont incidence relative aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicable aux cotisations sociales</i>	– 1,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : article 6 de la LPFP pour les années 2023 à 2027.

L'article 7 de la LPFP fixe à trois ans la durée maximale d'application des dépenses fiscales nouvellement créées, ainsi que celle de la prorogation des dépenses fiscales existantes – prorogation conditionnée à la réalisation d'une évaluation des principales caractéristiques des bénéficiaires des mesures, qui précise l'efficacité et le coût de celles-ci.

Bien qu'il en soit dénombré 465, dont 82 sont en cours d'extinction, dans le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens*, le coût des dépenses fiscales est en réalité concentré sur un faible nombre d'entre elles. Ainsi les quinze dépenses fiscales les plus coûteuses représentent-elles à elles seules plus de 52 % du montant total des dépenses fiscales.

Il convient par ailleurs de rappeler qu'en l'absence d'obligations déclaratives l'administration fiscale ne dispose pas de données issues de déclarations fiscales. Dans ce cas, l'*Évaluation des voies et moyens* indique que « soit les coûts peuvent être reconstitués à partir de données autres que fiscales, soit aucune donnée permettant de procéder à une estimation ou à une simulation du coût de la dépense n'est disponible. Le coût de la dépense fiscale est alors indiqué comme non chiffrable. »

Le classement des dépenses fiscales les plus coûteuses est modifié cette année par l'arrivée à la quatrième place du coût de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit au titre du « pacte Dutreil », estimé désormais à 4 milliards d'euros en 2025 – contre 800 millions d'euros l'an dernier, dans le tome II de l'annexe au PLF pour 2025 *Évaluation des voies et moyens* ; cette forte revalorisation de l'estimation de son coût fait suite aux travaux de la Cour des comptes sur ce sujet. Par ailleurs, figurent toujours en tête le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), pour 8,1 milliards d'euros prévus en 2025, le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, pour 7 milliards d'euros, l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites, pour 5,3 milliards d'euros, tandis que l'exonération des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation représenterait 2,9 milliards d'euros.

Concernant le dispositif « Dutreil », le rapporteur général met en garde contre une remise en cause, compte tenu du fait que d'ici 2035, une société familiale sur deux fera l'objet d'une transmission.

LES 15 DÉPENSES FISCALES LES PLUS COÛTEUSES EN 2026

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	2024	Prévision 2025	Prévision 2026
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	7 800	8 068	8 041
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	6 420	7 029	7 208
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 803	5 322	4 665
Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale (« Dutreil »)	5 000	4 000	4 000
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement, de l'abondement ou d'un partage de plus-value, aux plans d'épargne salariale et aux plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs ou obligatoires	2 890	2 890	2 890
Taux de TVA 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	2 195	2 205	2 465
Taux de TVA de 10 % pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)	2 025	2 035	2 275
Exonération de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions et limites, des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1 ^{er} janvier 2019	2 144	2 212	2 250
Réduction d'impôt au titre des dons	1 990	2 204	2 204
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 990	1 990	1 990
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 737	1 799	1 799
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	1 635	1 730	1 730
Tarif réduit (remboursement ou application dès la facturation) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	1 754	2 147	1 693
Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés	1 503	1 558	1 558
Réduction du champ de l'accise sur les produits énergétiques à usage de carburants, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, aux seuls essences et gazoles et faculté pour ces collectivités de minorer les tarifs	1 466	1 466	1 466

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome II.*

Le projet de loi de finances ne propose qu'une augmentation de dépense fiscale ayant une incidence sur 2025 ou 2024 : l'exonération en faveur des terres agricoles à concurrence de 30 % de la part communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Celle-ci aurait pour effet de réduire les recettes fiscales de l'État de 50 millions d'euros.

Est en revanche proposée, à l'article 5 du projet de loi, la **suppression de 12 dépenses fiscales**, pour un rendement de 1,27 milliard d'euros en 2026.

Le rapporteur général relève une discordance entre le chiffrage, dans le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2026, des augmentations de recettes induites par la suppression de certaines dépenses fiscales et l'estimation procurée par l'évaluation préalable de l'article 5 du texte, visant précisément à cette suppression. Ainsi, aux termes de l'évaluation préalable, la suppression des dépenses fiscales accroîtrait les recettes de 1,5 milliard

d'euros ⁽¹⁾, tandis que l'évaluation précitée n'estime le surcroît de recettes fiscales qu'à 1,27 milliard d'euros.

SUPPRESSIONS DE DÉPENSES FISCALES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros, pour l'année 2026)

Impôt	Dépenses fiscales	Augmentation des recettes fiscales
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Exonération en faveur des zones humides	0
Impôt sur le revenu	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	229
Impôt sur le revenu	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	225
Impôt sur le revenu	Exonération du traitement attaché à la légion d'honneur et à la médaille militaire	ε
Impôt sur le revenu	Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail	8
Impôt sur le revenu	Exonération de l'aide financière versée par l'État aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (art. L. 5141-2 du code du travail)	ε
Impôt sur le revenu	Exonération d'IR des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et coûteuses »	621
Impôt sur le revenu	Exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de niveau équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique	ε
Impôt sur le revenu	Déduction des dépenses exposées par les sportifs en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification pour leur insertion ou conversion professionnelle	nc
Impôt sur le revenu	Exonérations des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et coûteuses »	41
Accises sur les énergies	Tarif particulier pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	148
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers	Exonération pour les véhicules de collection	Nc
	Total	1 272

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome II.*

A été en outre proposée la **réduction de dix dépenses fiscales**, pour un montant de 1,1 milliard d'euros, notamment par l'article 6 relatif à la réforme de l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites et à l'abattement spécial pour les personnes âgées de plus de 65 ans, ainsi que par l'article 5 pour la diminution de l'avantage au titre du superéthanol E85.

(1) L'évaluation préalable de l'article 5 chiffre à 1,64 milliard d'euros le gain attendu de ses dispositions, dont il faut retrancher 141 millions d'euros au titre de la hausse du tarif particulier pour le superéthanol E85, qui ne constitue pas une suppression, mais une diminution de niche fiscale.

Le rapporteur général relève que la réforme prévue à l'article 6 procurerait un surcroît de recettes estimé à 1,2 milliard d'euros par l'évaluation préalable dudit article, alors qu'il ne serait que de 1 milliard d'euros selon le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2026. Les suppressions sont toutefois particulièrement regardées par l'Assemblée et leur réalisation n'est pas certaine.

DIMINUTION DE DÉPENSES FISCALES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros, pour l'année 2026)

Impôt	Dépenses fiscales	Augmentation des recettes fiscales
Impôt sur le revenu	Exonération totale pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à hauteur de 50 % pour les indemnités temporaires	ε
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	1
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants au 1 ^{er} janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération ou créés ou étendus entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2014 dans les trois générations de zones franches urbaines peuvent être exonérés de cotisation foncière des entreprises en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.	2
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE	ε
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Exonération de cotisation foncière des entreprises en faveur des entreprises ayant des établissements existants au 1 ^{er} janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1 ^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2023 dans un QPV	ε
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Exonération de cotisation sur la valeur ajoutée en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	ε
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Exonération en faveur des établissements créés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	ε
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	Exonération en faveur des établissements dans une zone de développement prioritaire (ZDP) pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	0
Impôt sur le revenu	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	447
Impôt sur le revenu	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	551
Accises sur les énergies	Tarif particulier pour le superéthanol E85, carburant essence comprenant au moins 65 % d'éthanol	141
	Total	1 142

Source : Évaluation des voies et moyens *annexée au projet de loi de finances pour 2026, tome II.*

II. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

En 2026, les **dépenses brutes** du budget général de l'État, inscrites à l'état B annexé à l'article 49 du projet de loi de finances, s'établiraient à 588,3 milliards d'euros. Elles progresseraient de 5,9 milliards d'euros (+ 1 %) par rapport à 2025.

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

Missions du budget général	LFI 2025 (en M€)	PLF 2026 (en M€)	Évolution (en %)
Action extérieure de l'État	3 457	3 457	+ 0,0%
Administration générale et territoriale de l'État	4 948	5 117	+ 3,4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4 216	4 006	– 5,0 %
Aide publique au développement	4 373	3 669	– 16,1 %
Cohésion des territoires	23 122	22 228	– 3,9 %
Conseil et contrôle de l'État	892	869	– 2,6 %
Crédits non répartis	225	475	+ 111,1 %
Culture	3 918	3 748	– 4,3 %
Défense	59 946	66 725	+ 11,3%
Direction de l'action du Gouvernement	1 026	1 060	+ 3,3%
Écologie, développement et mobilité durables	21 704	21 814	+ 0,5%
Économie	3 729	3 542	– 5,0 %
Engagements financiers de l'État	56 169	60 379	+ 7,5%
<i>dont charge de la dette de l'État</i>	<i>54 899</i>	<i>59 276</i>	<i>+ 8,0%</i>
Enseignement scolaire	88 642	89 644	+ 1,1%
Gestion des finances publiques	10 859	11 050	+ 1,8%
Immigration, asile et intégration	2 081	2 161	+ 3,8%
Investir pour la France de 2030	5 265	5 498	+ 4,4%
Justice	12 683	13 055	+ 2,9%
Médias, livre et industries culturelles	720	690	– 4,2 %
Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	1 854	1 738	– 6,3 %
Outre-mer	2 980	2 827	– 5,1 %
Pouvoirs publics	1 138	1 140	+ 0,2%
Recherche et enseignement supérieur	30 909	31 475	+ 1,8%
Régimes sociaux et de retraite	5 992	5 984	– 0,1 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 963	3 931	– 0,8 %
Remboursements et dégrèvements	148 306	145 463	– 1,9 %
<i>dont remboursements et dégrèvements d'impôts locaux</i>	<i>4 729</i>	<i>4 618</i>	<i>– 2,3 %</i>
Santé	1 482	1 672	+ 12,8%
Sécurités	25 258	25 948	+ 2,7%
Solidarité, insertion et égalité des chances	30 309	29 482	– 2,7 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 499	1 236	– 17,5 %
Transformation et fonction publiques	722	525	– 27,3 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	20 010	17 650	– 11,8 %
Total des crédits budgétaires	582 397	588 259	+ 1,0%
Total des crédits nets des remboursements et dégrèvements	438 820	447 414	+ 2,0%

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

Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

Les **dépenses nettes** du budget général, hors remboursements et dégrèvements, s'élèveraient à 447,4 milliards d'euros, en hausse de 8,6 milliards d'euros (+ 2 %) par rapport à 2025. Ce périmètre est utile, dans la mesure où les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* 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 ⁽¹⁾ qui, bien qu'elles prennent la forme de crédits budgétaires, ont par nature trait aux recettes fiscales. Toutefois, depuis la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme 201) sont comptabilisés comme des dépenses et ne sont plus retranchés des dépenses nettes.

Dans un cas comme dans l'autre, ces dépenses ne tiennent pas compte des crédits des **budgets annexes** (état C annexé à l'article 50) et des **comptes spéciaux** (état D annexé à l'article 51), qui s'élèvent, respectivement, à 2,6 milliards d'euros et 227,6 milliards d'euros – dont 69 milliards d'euros pour le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Ces dépenses spécifiques fonctionnent selon des logiques assez éloignées de celle du budget général. Pour les budgets annexes, elles correspondent à des prestations de services de l'État donnant lieu au paiement de redevances. Pour les comptes spéciaux, elles retracent des opérations budgétaires spécifiques financées au moyen de recettes particulières ⁽³⁾.

L'**augmentation des dépenses du budget général** est portée par la hausse des **dépenses contraintes**, notamment la charge de la dette (+ 4,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2025 ⁽⁴⁾) et les contributions des ministères au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (+ 1,7 milliard d'euros ⁽⁵⁾). Par ailleurs, et bien qu'il ne relève pas du budget général, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne augmenterait de 5,7 milliards d'euros. Ces dépenses, qui ne contribuent pas directement au financement des services publics, sont difficilement pilotables dans la mesure où leur montant est fixé de façon exogène.

C'est donc principalement l'évolution des dépenses nettes hors contributions au CAS *Pensions* et hors charge de la dette qu'il convient d'analyser pour apprécier pour apprécier les efforts de maîtrise des dépenses de l'État, dans un contexte de tension sur les finances publiques. **En isolant les dépenses contraintes, la hausse des crédits en valeur s'établirait à + 2,6 milliards d'euros (+ 0,8 %) et, en isolant les dépenses de défense qui font l'objet d'une hausse substantielle, les crédits du budget général diminueraient de 4 milliards d'euros (– 1,4 %).** **Tout en préservant les missions régaliennes de l'État, un effort serait réalisé sur une partie des dépenses pilotables.**

(1) 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.

(2) Article 8 de la loi organique n° 2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Parmi les comptes spéciaux, figure notamment celui des avances aux collectivités territoriales (pour 135,6 milliards d'euros) correspondant au versement par l'État des recettes fiscales qui leur reviennent ainsi que d'autres versements de l'État, notamment au titre de la fraction de TVA qui leur est affectée.

(4) Par rapport à la prévision révisée pour 2025, la charge de la dette augmenterait de 7,3 milliards d'euros, du fait de la révision à la baisse de ces dépenses en 2025, de 54,9 à 52 milliards d'euros.

(5) Par rapport à la prévision révisée pour 2025, les contributions au CAS *Pensions* augmenteraient de 2,7 milliards d'euros, du fait de la révision à la baisse des contributions en 2025, de 50,1 à 49,1 milliards d'euros.

A. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PILOTABLES

Les crédits du budget général, nets des remboursements et dégrèvements, hors contributions au CAS *Pensions* et hors charge de la dette, s'élèveraient à 331,7 milliards d'euros en 2026, en hausse de 2,6 milliards d'euros (+ 0,8 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025. Ils diminueraient de 4 milliards d'euros (– 1,4 %) en neutralisant les dépenses de la mission *Défense*.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES BRUTES DE L'ÉTAT, HORS CAS *PENSIONS*

Missions du budget général	LFI 2025 (en Md€)	PLF 2026 (en Md€)	Évolution (en %)
Action extérieure de l'État	3 264	3 253	– 0,3 %
Administration générale et territoriale de l'État	4 110	4 247	+ 3,3%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 987	3 768	– 5,5 %
Aide publique au développement	4 373	3 669	– 16,1 %
Cohésion des territoires	23 115	22 221	– 3,9 %
Conseil et contrôle de l'État	710	684	– 3,7 %
Crédits non répartis	225	475	+ 111,1%
Culture	3 724	3 543	– 4,9 %
Défense	50 478	57 149	+ 13,2%
Direction de l'action du Gouvernement	985	1 016	+ 3,1%
Écologie, développement et mobilité durables	20 747	20 862	+ 0,6%
Économie	3 498	3 292	– 5,9 %
Engagements financiers de l'État	56 169	60 379	+ 7,5%
<i>dont charge de la dette de l'État</i>	<i>54 899</i>	<i>59 276</i>	<i>+ 8,0%</i>
Enseignement scolaire	64 318	64 485	+ 0,3%
Gestion des finances publiques	8 137	8 229	+ 1,1%
Immigration, asile et intégration	2 081	2 161	+ 3,8%
Investir pour la France de 2030	5 265	5 498	+ 4,4%
Justice	10 466	10 629	+ 1,6%
Médias, livre et industries culturelles	720	690	– 4,2 %
Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	1 854	1 738	– 6,3 %
Outre-mer	2 917	2 764	– 5,2 %
Pouvoirs publics	1 138	1 140	+ 0,2%
Recherche et enseignement supérieur	30 698	31 251	+ 1,8%
Régimes sociaux et de retraite	5 992	5 984	– 0,1 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 963	3 932	– 0,8 %
Santé	1 482	1 672	+ 12,8%
Sécurité	17 330	17 694	+ 2,1%
Solidarité, insertion et égalité des chances	30 309	29 482	– 2,7 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 460	1 195	– 18,2 %
Transformation et fonction publiques	713	516	– 27,6 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	19 729	17 362	– 12,0 %
Total des crédits nets des R&D, hors charge de la dette	329 056	331 703	+ 0,8%
Total des crédits nets, hors charge de la dette et hors et défense	278 578	274 554	– 1,4 %

Note : Le périmètre retenu est celui des crédits de paiement, hors FDC et ADP et hors contributions au CAS *Pensions*.

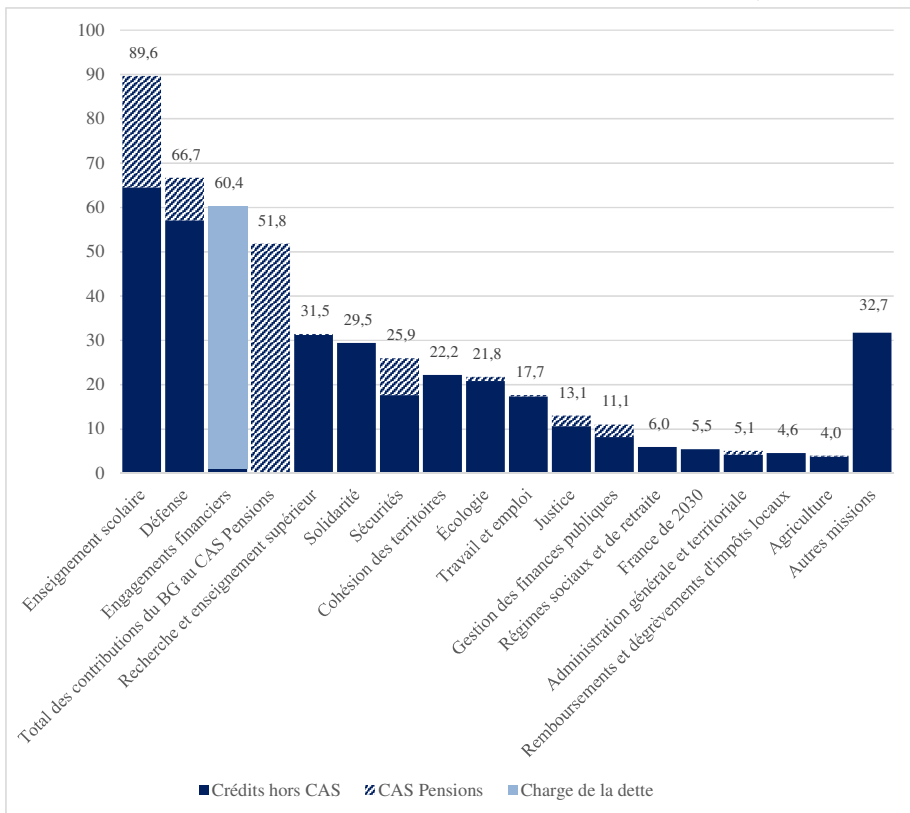
Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

● La répartition des crédits entre les différentes missions du budget général serait sensiblement la même que celle des années précédentes.

Parmi les principaux postes de dépense, deux sont d'une nature particulière. Il s'agit, d'une part, de la **charge de la dette** (59,3 milliards d'euros), portée par la mission *Engagements financiers de l'État*, et des **contributions** des missions dotées de crédits de personnel **au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions**, qui visent à financer les pensions de retraite versées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État (*voir infra, au 2 du B du II*).

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PRÉVUE EN 2026

(en milliards d'euros)



Note : Le périmètre retenu est celui des crédits de paiement, hors FDC et ADP. Seules les missions dont les crédits sont supérieurs à 4 milliards d'euros sont représentées. Les contributions au CAS *Pensions* apparaissent deux fois : au sein des missions et dans la colonne « Total des contributions du budget général (BG) au CAS *Pensions* ».

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026.

En dehors de ces cas particuliers, les **principaux postes de dépense** seraient :

– la mission *Enseignement scolaire*, dotée de 89,6 milliards d'euros (mais de 64,5 milliards hors CAS *Pensions*) ;

– la mission *Défense*, dotée de 66,7 milliards d’euros (57,1 hors CAS *Pensions*) ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur*, dotée de 31,5 milliards d’euros (31,2 milliards d’euros) ;

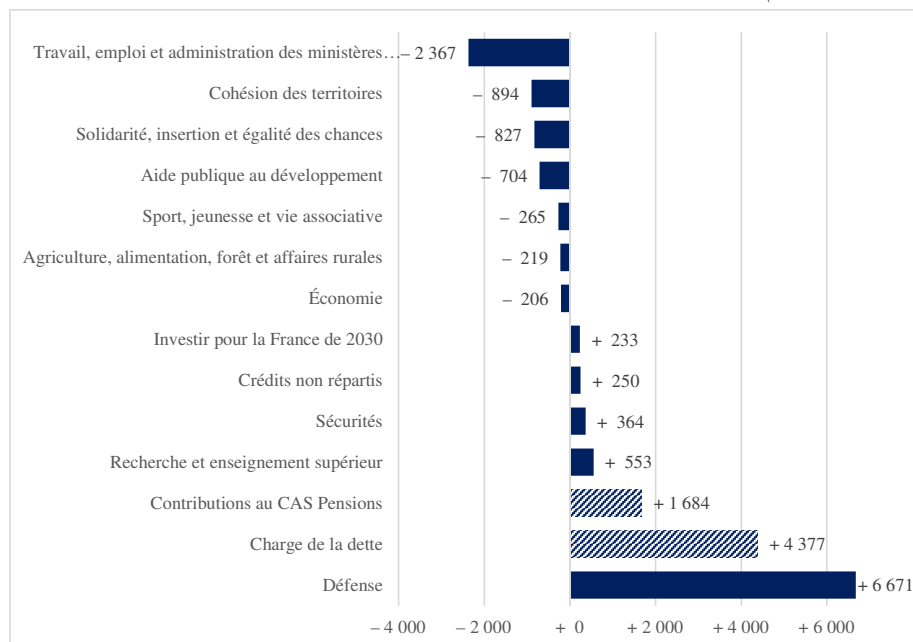
– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, dotée de 29,5 milliards d’euros.

• S’agissant de l’évolution des crédits par rapport à 2025, certains **postes de dépenses prioritaires**, en particulier les missions régaliennes – *Défense*, *Sécurité*, *Justice* –, mais aussi les crédits alloués à l’éducation et à la recherche, seraient **renforcés**. À l’inverse, **un effort de maîtrise des dépenses serait réalisé sur les autres crédits ministériels**, du fait d’un certain nombre de mesures de recentrage et d’efficience.

Au total, seules onze missions verraient leurs crédits hors CAS *Pensions* augmenter de plus de cent millions d’euros, et **seize missions**, soit plus de la moitié d’entre elles, **verraient leurs crédits diminuer**.

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS PAR MISSIONS ENTRE 2025 ET 2026

(en millions d’euros)



Note : Le périmètre retenu est celui des crédits de paiement, hors FDC et ADP et hors contributions au CAS *Pensions*. Seules les variations supérieures ou égales à 0,2 milliard d’euros sont représentées. La variation de la charge de la dette et des contributions au CAS *Pensions* sont données à titre indicatif mais ne font pas partie des dépenses pilotables.

Source : commission des finances d’après le projet de loi de finances pour 2026.

Les missions dont les dépenses diminueraient le plus seraient les missions *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* (– 2,4 milliards d’euros), *Cohésion des territoires* (– 894 millions d’euros), *Solidarité, insertion et égalité des chances* (– 827 millions d’euros) et *Aide publique au développement* (– 704 millions d’euros).

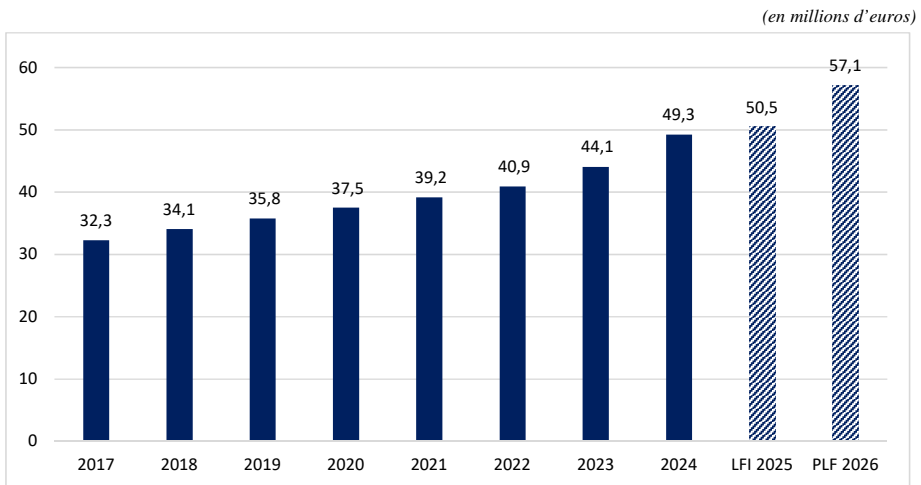
1. Certains postes de dépenses prioritaires sont renforcés

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit un renforcement des moyens alloués aux missions régaliennes de l’État – *Défense, Sécurités, Justice* – ainsi qu’à l’éducation et à la recherche.

a. Une hausse des crédits de la mission Défense de 6,7 milliards d’euros

Conformément à la trajectoire prévue dans la loi de programmation militaire pour la période 2024-2030 ⁽¹⁾ (+ 3,2 milliards d’euros prévus l’année prochaine) et aux engagements annoncés par le Président de la République ⁽²⁾ (+ 3,5 milliards d’euros supplémentaires), les crédits de la **mission Défense** hors CAS *Pensions* augmenteraient de 6,7 milliards d’euros (+ 13 %), de 50,5 milliards d’euros en 2025 à **57,1 milliards d’euros en 2026**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DÉFENSE



Source : commission des finances d’après les lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ainsi que le projet de loi de finances pour 2026.

(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) Discours du Président de la République aux armées depuis l’Hôtel de Brienne, 13 juillet 2025.

Cet effort significatif, associé à un montant d'autorisations d'engagement de 83,5 milliards d'euros et à un schéma d'emplois de **+ 830 ETP** ⁽¹⁾, doit **permettre aux armées d'accélérer leur modernisation et de se préparer à l'éventualité d'un conflit majeur**, dans un contexte de remontée des tensions géopolitiques, de multiplication des menaces et de réarmement global.

En matière d'équipement des forces, la hausse des crédits de la mission viendra **conforter l'avancement des grands programmes d'armement**, dans des domaines stratégiques comme les munitions, la défense surface-air, les drones, l'espace ou l'innovation. Elle permettra de poursuivre le renouvellement et la modernisation des capacités de la **dissuasion nucléaire** (en hausse de 7 % par rapport à 2025) sans effet d'éviction sur d'autres capacités. Les dépenses de **maintien en condition opérationnelle** (MCO) atteindraient 6,5 milliards d'euros (+ 10 %), ce qui contribuerait à améliorer la disponibilité opérationnelle des matériels de guerre.

S'agissant des **ressources humaines**, l'augmentation des crédits facilitera le renforcement de la fidélisation, de l'expertise et de l'adaptabilité des agents du ministère des armées ainsi que la montée en puissance de la réserve opérationnelle.

Enfin, une partie de ces crédits permettront aux armées de faire face à leurs nombreux **engagements internationaux**, notamment dans le cadre de la **guerre en Ukraine**, sans remettre en cause leurs propres dépenses.

b. Une nouvelle augmentation des moyens alloués au ministère de l'intérieur

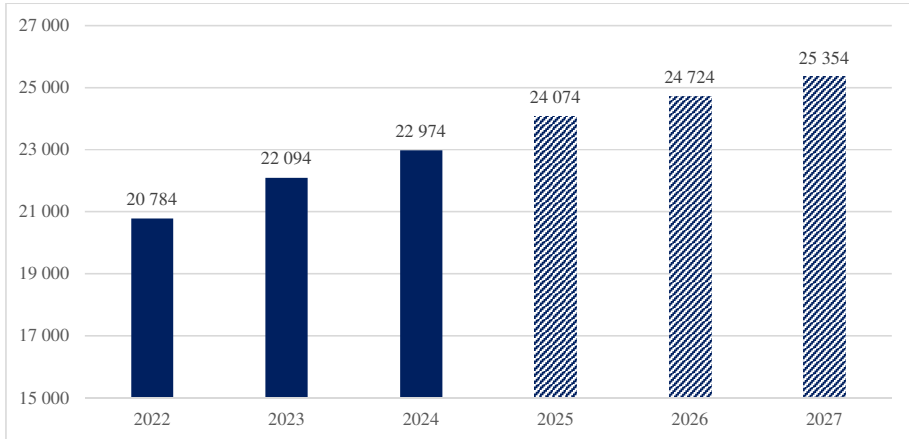
Une hausse des budgets des autres ministères régaliens est également prévue. Les crédits de la **mission Sécurités** hors contributions au CAS *Pensions* s'élèveraient à **17,7 milliards d'euros**, en augmentation de 364 millions d'euros (+ 2,1 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025. La forte progression des effectifs observée les années antérieures se poursuivrait, avec un schéma d'emplois de + 1 600 ETP.

Concernant la **police nationale**, l'augmentation des dépenses permettra notamment d'accompagner la montée en puissance des filières d'investigation et du renseignement, le renouvellement des véhicules de police ainsi que l'entretien et l'investissement immobiliers. Pour la **gendarmerie nationale**, les investissements immobiliers seront accentués, afin de réhabiliter le parc existant et de construire de nouvelles casernes. Enfin, s'agissant de la **sécurité civile**, les crédits prévus devraient permettre la commande de deux nouveaux avions bombardiers d'eau, afin de renforcer les capacités de lutte contre les feux de forêts en France et en Europe.

(1) Le schéma d'emplois du ministère des armées et des anciens combattants prévu dans le projet de loi de finances pour 2026 s'élève à + 800 ETP auxquels s'ajoutent + 30 ETP pour la direction des applications militaires (DAM) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

(en millions d'euros)



Note : Le périmètre budgétaire concerné intègre la mission *Sécurités*, les programmes *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et *Administration territoriale de l'État* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, la mission *Immigration, asile et intégration*, les programmes *Structures et dispositifs de sécurité routière* et *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ainsi que les taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurisés.

Source : commission des finances d'après la trajectoire prévue à l'article 2 de la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, les crédits de la **mission Administration générale et territoriale de l'État** s'élèveraient à 4,2 milliards d'euros, en hausse de 137 millions d'euros (+ 3 %) par rapport à 2025. Cela serait largement dû à l'augmentation des crédits du programme 232 *Vie politique* pour la tenue des élections municipales et sénatoriales prévues en 2026 (+ 200 millions d'euros).

c. La poursuite des efforts engagés en faveur du ministère de la justice

Les crédits de la **mission Justice** augmenteraient aussi de 163 millions d'euros (+ 1,6 %), pour s'établir à **10,63 milliards d'euros** hors CAS *Pensions* en 2026, légèrement en deçà des 10,69 milliards d'euros dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027 ⁽¹⁾.

Cette hausse serait notamment consacrée au renforcement des effectifs jugés prioritaires (agents pénitentiaires, magistrats, personnels de la protection judiciaire de la jeunesse). Le ministère bénéficierait ainsi d'un schéma d'emplois positif de + 1 600 ETP, dont + 855 ETP au sein de l'administration pénitentiaire, + 660 ETP pour les services judiciaires (286 ETP de magistrats et 342 ETP de greffiers des services judiciaires), + 70 ETP au sein des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et + 15 ETP dans le domaine du numérique.

(1) Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

L'évolution des crédits contribuerait à la poursuite des **investissements immobiliers et numériques**. Sont ainsi prévus 0,9 milliard d'euros pour la construction et la rénovation immobilières, dont 0,6 milliard d'euros pour l'administration pénitentiaire et 0,3 milliard d'euros pour l'immobilier judiciaire. Les dépenses d'informatique atteindraient 0,3 milliard d'euros, dont 50 millions d'euros alloués à la montée en puissance de la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

Les crédits alloués aux **frais de justice** (0,7 milliard d'euros) continueraient d'augmenter. Pour faire face à cette dynamique, et à la suite d'un rapport conjoint de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale de l'administration, l'article 78 du projet de loi de finances pour 2026 propose de mieux cibler les obligations de recours à certaines expertises judiciaires, afin de tendre vers une meilleure maîtrise des frais de justice.

Les dépenses prévues pour l'**aide juridictionnelle** s'élèveraient à 0,7 milliard d'euros et celles de l'**aide aux victimes** augmenteraient de plus de 3 millions d'euros.

d. Une hausse des dépenses consacrées à l'éducation et à la recherche

Le projet de loi de finances prévoit également un renforcement des dépenses en faveur de l'éducation nationale et de la recherche.

- En 2026, les crédits hors CAS *Pensions* de la **mission Enseignement scolaire** s'élèveraient à **64,5 milliards d'euros**, soit le premier poste de dépense du budget général de l'État. Ils progresseraient de 167 millions d'euros (+ 0,3 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025.

Cette hausse viserait notamment à financer la **réforme du recrutement et de la formation initiale des personnels enseignants**, donnant lieu à l'attribution du statut d'élèves fonctionnaires à 8 820 professeurs stagiaires, pour accompagner au mieux les jeunes professeurs. L'évolution totale des emplois du ministère (+ 5 277 ETP en 2026) intègre par ailleurs la **baisse prévisionnelle du nombre d'élèves**, avec un **déploiement de 900 ETP additionnels sur les priorités du ministère** : la scolarisation des enfants dès 3 ans dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la création de places en unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS), le renforcement des effectifs médico-sociaux, le contrôle des établissements privés sous contrat et la transformation numérique. En outre, 1 200 emplois d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires seraient recrutés à la rentrée 2026.

Par ailleurs, 25 millions d'euros supplémentaires seront consacrés aux constructions scolaires dans le département de **Mayotte**, au titre des engagements pris dans le contrat de convergence territoriale et dans la loi de programmation pour la refondation de Mayotte ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

● Les crédits de la **mission Recherche et enseignement supérieur** atteindraient **31,2 milliards d’euros**, en hausse de 553 millions d’euros (+ 1,8 %). Ce renforcement des moyens permettra de soutenir la poursuite du déploiement des mesures engagées dans le cadre de la **loi de programmation** de la recherche pour la période 2021-2030 ⁽¹⁾ : la **revalorisation** des doctorants et des personnels de recherche, la poursuite des **investissements immobiliers** du plan « Campus » et la rénovation des **infrastructures** de recherche. Pour lutter contre la **précarité étudiante**, les tarifs de la restauration universitaire seront gelés et les moyens des CROUS rehaussés de plus de 15 millions d’euros.

Par ailleurs, les dépenses de la mission devraient contribuer à la **relance de la filière nucléaire**, notamment en soutenant les activités de recherche et de développement du Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), ainsi qu’aux projets de recherche dans les domaines de l’énergie et de la **mobilité durable**.

● En parallèle, les crédits de la **mission Investir pour la France de 2030** s’établiraient à **5,5 milliards d’euros**, en hausse de 233 millions d’euros (+ 4,4 % par rapport à 2025). La majorité de ces dépenses doivent contribuer au déploiement rapide du quatrième plan d’investissements d’avenir (20 milliards d’euros d’autorisations d’engagement ouverts dans la loi de finances pour 2021) et du plan « France 2030 » (34 milliards d’euros d’engagements ouverts en 2022), qui visent à soutenir l’innovation et la transformation des secteurs d’avenir.

e. Un renforcement des soutiens en faveur de la transition écologique et énergétique

Le projet de loi de finances poursuit les efforts entrepris en faveur de la transition écologique et énergétique. Les crédits de la **mission Écologie, développement et mobilité durables** s’élèveraient à **20,9 milliards d’euros**, en hausse de 115 millions d’euros (+ 0,6 %). L’ambition écologique serait ainsi maintenue, mais les circuits de financement et le ciblage de certains dispositifs seraient ajustés, pour renforcer l’efficacité du soutien apporté par l’État.

● Les moyens alloués au **financement des infrastructures de transport** seraient consolidés. Avec 4,6 milliards d’euros prévus en 2026, les crédits du programme 203 augmenteraient de 210 millions d’euros (+ 5 %), notamment du fait de la hausse des redevances d’accès au réseau ferré payées par l’État à SNCF Réseau. Les recettes fiscales affectées à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) seraient légèrement rehaussées (3,8 milliards d’euros). En parallèle, près d’un milliard d’euros d’autorisations d’engagement serait prévu pour la commande de nouveaux matériels roulants et la modernisation de l’offre de trains de nuit. Les crédits prévus pour le fret ferroviaire et l’aide aux services de wagons isolés seraient maintenus à hauteur de 100 millions d’euros.

(1) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l’enseignement supérieur.

- Les crédits prévus pour les **aides à l'acquisition de véhicules propres** seraient ramenés à 94 millions d'euros, en diminution de 81 % par rapport à 2025. Depuis le 1^{er} juillet 2025, le bonus écologique pour l'achat d'un véhicule électrique neuf n'est **plus financé par des crédits budgétaires, mais via les certificats d'économie d'énergie** (CEE), un mécanisme qui impose aux fournisseurs d'énergie (électricité, gaz, fioul, carburants) de financer des actions en faveur de la réduction de la consommation d'énergie et de l'amélioration de l'efficacité énergétique. Une prime complémentaire est désormais attribuée pour l'achat d'un véhicule assemblé en Europe et doté d'une batterie européenne. De même, le dispositif d'aide au « leasing » de voitures électriques, accessible sous condition de ressources, est également pris en charge par les CEE.

- Si les crédits budgétaires destinés aux charges du **service public de l'énergie** sont stables à 8,4 milliards d'euros en 2026 (– 1,5 %), le coût des soutiens publics est en réalité en augmentation, dans la mesure où certains d'entre eux sont « **débudgétisés** » au profit d'un financement par voie de recettes fiscales affectées :

- pour la **péréquation tarifaire en faveur des consommateurs des zones non interconnectées** (ZNI), l'article 20 de la loi de finances pour 2025 prévoit désormais un financement par l'affectation d'une fraction du produit de l'accise sur les énergies. Les crédits prévus pour 2026 sont ainsi ramenés à 100,6 millions d'euros (– 89 %), sur un total de 1,3 milliard d'euros ;

- le **soutien à la cogénération et au biométhane** a vocation, en application de l'article 42 du projet de loi de finances, à être financé par l'affectation d'une fraction des recettes de l'accise sur les carburants. En conséquence, les crédits afférents seraient ramenés à 533,4 millions d'euros (– 55 %).

Par ailleurs, le coût du **soutien aux énergies renouvelables** augmenterait fortement, à hauteur de 7,3 milliards d'euros, soit une hausse de 2,85 milliards d'euros (+ 65 %). Celle-ci résulte essentiellement de la baisse des prix de marché de l'électricité, qui accroît mécaniquement le coût du soutien de l'État et, dans une moindre mesure, de nouvelles installations. Les crédits du fonds « chaleur » sont maintenus à un niveau similaire à celui de 2025 (0,8 milliard d'euros).

- Parmi les autres dépenses de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* :

- les crédits du « **chèque énergie** », qui permet aux ménages à revenu modeste d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement, s'élèveraient à 655 millions, en hausse de 190 millions d'euros (+ 41 %) par rapport à 2025. Plus de 4 millions de ménages recevront désormais leur « chèque énergie » de manière automatique, tandis que pour les autres foyers les procédures de demande seront simplifiées ;

- les crédits du programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*, dit « fonds vert » – qui vise à soutenir les dépenses des collectivités territoriales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments

publics, de l'adaptation au changement climatique, de la réhabilitation de friches de la qualité de l'air ou encore de la transition écologique maritime –, s'élèveraient à 1,1 milliard d'euros, en diminution de 3,4 % par rapport à 2025 ;

– les moyens alloués à la **prévention des risques** s'élèveraient à 1,5 milliard d'euros (+ 10 %), avec toutefois une diminution des moyens affectés au fonds de prévention des risques naturels majeurs (228 millions d'euros), auxquels il convient d'ajouter le budget prévu pour les retraits et gonflements des argiles. C'est la subvention versée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui augmenterait de 19 %, du fait d'un changement des modalités de présentation des moyens budgétaires de l'opérateur et d'un rattrapage technique destiné à couvrir les paiements des engagements pris avant 2026 ;

– le soutien au secteur de la **pêche** et de l'**aquaculture** atteindrait 290 millions d'euros, en augmentation de 21 millions d'euros ;

– avec 268 millions d'euros prévus en 2026, **Météo-France** bénéficierait d'une hausse de sa subvention de 60 millions d'euros pour financer le renouvellement de ses capacités de calcul.

2. La dépense est maîtrisée sur les autres crédits ministériels grâce notamment à des mesures de recentrage et d'efficience

Les **efforts sur les dépenses de l'État** proposés dans le projet de loi de finances porteraient principalement sur un **meilleur ciblage** de certains dispositifs et la **rationalisation** des crédits ministériels versés aux opérateurs. Il est notamment prévu une **stabilisation** ou un **recentrage** d'un certain nombre d'**aides publiques**.

En lien avec le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales déposé concomitamment au Sénat et avec la loi du 30 juin 2025 contre les fraudes aux aides publiques ⁽¹⁾, les mesures envisagées visent aussi à **amplifier la lutte contre la fraude** ainsi qu'à **éviter les effets d'aubaine**. Dans cette perspective, les crédits de la mission *Gestion des finances publiques*, qui porte les moyens alloués à la lutte contre la fraude, seraient renforcés et s'élèveraient à 8,2 milliards d'euros (+ 1,1 % par rapport à 2025).

Le rapporteur général regrette toutefois que n'ait pas été engagée une revue générale des dépenses publiques qui, seule, permettrait de réduire significativement la dépense publique.

a. Une rationalisation des dépenses relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle

C'est la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* qui subirait la plus forte baisse de ses crédits. Avec 17,4 milliards d'euros en 2026,

(1) Loi n° 2025-594 du lundi 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

ceux-ci seraient diminués de 2,4 milliards d’euros (– 12 %) par rapport à la loi de finances pour 2025. S’y ajouteraient 11 milliards d’euros de taxes affectées (+ 4 %).

● Cette diminution résulte en premier lieu de la **restriction du soutien budgétaire à l’apprentissage**. Les dépenses en faveur des entrées en apprentissage ont triplé entre 2017 et 2024 (de 4,5 milliards d’euros à 15,2 milliards d’euros). Elles recouvrent en particulier le financement de la formation assuré par France Compétences (9,3 milliards d’euros en 2024), les aides à l’embauche pour les entreprises (3,9 milliards d’euros en 2024) et les aides à destination des apprentis (exonération d’impôt sur le revenu et exonération partielle de cotisations et de contributions salariales).

ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DE L’APPRENTISSAGE

(en millions d’euros)

Dispositif	2017	2018	2022	2023	2024	2025*
Ressource régionale pour l'apprentissage - CAS FNDMA	1 635	1 704				
Ressource régionale pour l'apprentissage - part TICPE	150	154				
Financement direct des CFA (part "quota" de la taxe d'apprentissage et CSA)	1 111	1 200				
Financement du fonctionnement et de l'investissement des CFA via les régions			318	318	268	268
Financement des CFA par les OPCO (contrats d'apprentissage, frais annexes, ENE)			7 571	9 032	9 032	9 069
Fonctionnement OPCO (gestion et missions) - section Alternance			534	569	641	578
Total financement de la formation (CFA)	2 896	3 058	7 889	9 350	9 300	9 337
Crédit d'impôt	213	198				
Exonération de cotisations sociales	347	340	1 290	1 507	1 547	1 615
Prime à l'apprentissage - compensation par TICPE	231	231				
Aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire - compensation par TICP	96	95				
Apprentissage à Mayotte - compensation par TICPE	6					
Aide TPE - Jeunes apprentis	198	188				
Aide unique pour les employeurs d'apprentis (AUEA)			160	189	139	7
Aide exceptionnelle apprentissage (AECA)			4 221	3 714	3 835	3 574
Total aides aux employeurs	1 091	1 052	5 671	5 410	5 520	5 196
Aide au permis de conduire			34	37	38	38
Exonération d'impôt sur le revenu (IR)	450	465	323	353	370	370
Aide financière pour les jeunes apprentis	49					
Total aides aux apprentis	499	465	357	390	408	408
PIC - Mission nationale pour l'apprentissage			1	2	2	4
Total général	4 486	4 575	13 919	15 153	15 231	14 944
Flux apprentis privés (nouveaux contrats débutés)	289 938	305 895	810 767	825 161	856 323	796 888
Stocks apprentis (moyenne annuelle)	406 175	413 921	868 010	951 623	984 906	
Coût annuel d'un apprenti (1ère année)	15 472	14 956	17 168	18 363	17 786	18 752

Source : données transmises par le ministère de l’économie et des finances.

Compte tenu de cette dynamique, et à la suite de propositions formulées par la Cour des comptes ⁽¹⁾, **les soutiens à l’apprentissage ont été recentrés en 2025**, afin de réaliser des gains d’efficacité et de lutter contre les effets d’aubaine : le plafond des aides à l’embauche a été diminué et modulé en fonction de la taille de l’entreprise,

(1) Cour des comptes, « Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l’apprentissage », note thématique, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

une participation obligatoire de l'employeur à la formation a été introduite pour les niveaux Bac + 3 et plus et les niveaux de prise en charge de la formation ont été revus à la baisse, tandis qu'en parallèle le régime de cotisations salariales était partiellement revu (0,6 milliard d'euros).

Dans un contexte de maîtrise des dépenses de l'État, le projet de loi de finances pour 2026 prolonge cet **effort d'optimisation** et de **ciblage des dépenses** sur les dispositifs les plus efficaces en termes d'insertion professionnelle ainsi que sur les publics prioritaires. L'**enveloppe versée aux régions** pour subventionner les centres de formation d'apprentis (CFA), alors que ce n'est plus leur compétence depuis 2018, serait divisée par deux (– 134 millions d'euros). En application de l'article 80 du projet de loi de finances, l'**aide au permis de conduire**, qui s'ajoute aux aides déjà versées par les collectivités et est versée sans condition de ressources ni analyse du besoin serait supprimée (– 36 millions d'euros). En outre, la prise en charge des frais de communication des CFA, qui représentent 300 millions d'euros par an, payés par France Compétences, et ont augmenté de 88 % en deux ans, serait plafonnée. Ces mesures porteraient donc sur des dépenses qui ne sont pas au cœur de la dynamique de l'apprentissage et ne rogneraient pas sur les marges conséquentes dont disposent les CFA.

• Concernant le **compte personnel de formation** (CPF), les mesures correctives prises dans le cadre de la loi de finances pour 2025 (régulation du permis moto, ticket modérateur à 100 euros, mise en œuvre du recouvrement des sommes indûment versées aux organismes de formation, non-éligibilité des actions de formation à la création et à la reprise d'entreprise, nouveau plan de lutte contre la fraude), malgré un effet baissier de près de 500 millions d'euros en 2026, ne freineraient pas pour autant la **dynamique des dépenses**, qui **augmenteraient encore de 320 millions d'euros entre 2025 et 2026**.

ÉVOLUTIONS DES DÉPENSES DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

(en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025*	2026*
Dépenses du compte personnel de formation (CPF)	2 400	1 930	2 040	2 020	2 340
Frais de gestion	60	66	70	90	90

Source : données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

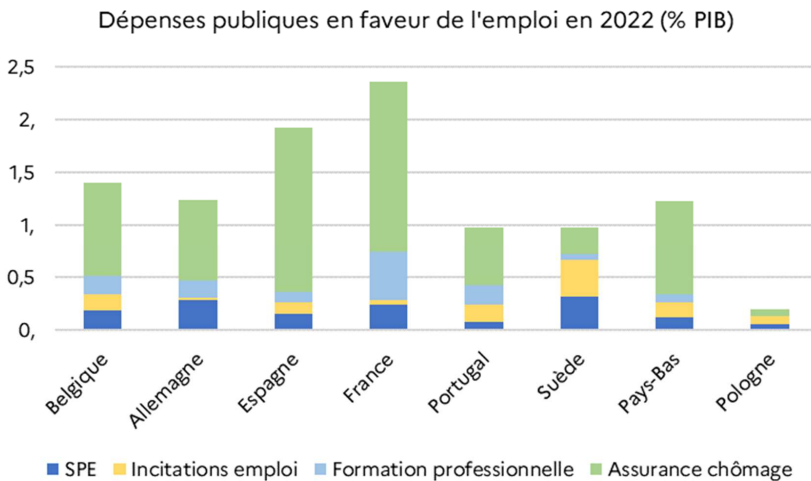
Le projet de loi de finances pour 2026 propose de **poursuivre le recentrage du CPF sur les actions menant vers une certification**, et donc de supprimer l'éligibilité du financement par le CPF des bilans de compétences, dont le coût est artificiellement élevé ⁽¹⁾ et qui sont sujets à des fraudes. Les bilans de compétences pourront continuer à être proposés et financés par les autres dispositifs de droit commun (France Travail, régions, employeurs, opérateurs de compétences des entreprises de proximité). Il est aussi prévu de permettre au pouvoir réglementaire

(1) D'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances, le coût moyen horaire des bilans de compétences est huit fois plus élevé que le coût moyen horaire des formations enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles.

de **plafonner le montant de la prise en charge par le CPF des actions non certifiantes** ; les actions visant une certification au répertoire national des certifications professionnelles ou au répertoire spécifique ne seraient pas concernées. Cumulées à des **mesures de lutte contre la fraude**, ces mesures permettraient **une économie de 0,3 million d'euros**.

En outre, un **rehaussement du ticket modérateur** est prévu par voie réglementaire. Un passage de 100 à 300 euros permettrait une économie complémentaire de 0,24 milliard d'euros. La mise en place d'un ticket modérateur n'a pas freiné la dynamique des dépenses et l'attrait du CPF. En tout état de cause, le ticket modérateur n'est pas dû par les demandeurs d'emploi, ni pour les dossiers faisant l'objet d'un co-abondement de l'employeur ou de certains acteurs (France Travail, opérateurs de compétences des entreprises de proximité), ni pour les parcours prévus par l'accord national interprofessionnel du 25 juin 2025 sur les transitions et reconversions professionnelles, dont la transposition a été finalisée avec l'adoption par l'Assemblée nationale du projet de loi afférent, le 15 octobre 2025 ⁽¹⁾.

● S'agissant du **service public de l'emploi**, les ressources de **France Travail** seraient conservées en 2026 à leur niveau de 2025, tandis que les effectifs diminueraient de 15 ETP. Des gains d'efficience seraient attendus, en particulier au niveau du réseau pour l'emploi, mis en place en 2025 pour développer des synergies entre les différents acteurs. Malgré ces mesures, la France garderait, en comparaison européenne, un niveau de dépense plus élevé dans chacun des volets de la politique de l'emploi (assurance chômage, service public de l'emploi, incitations à l'embauche) ainsi que dans la formation professionnelle (0,4 % du PIB).



Source : données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

(1) Loi n° 2025-989 du 24 octobre 2025 portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l'emploi des salariés expérimentés et relatif à l'évolution du dialogue social.

b. Un recentrage des aides à la rénovation énergétique et des aides au logement

Les crédits de la **mission Cohésion des territoires** seraient ramenés à **22,2 milliards d’euros**, en diminution de 894 millions d’euros (– 4 %) par rapport à 2025.

Dans le domaine de la **rénovation énergétique**, sur le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat*, cette baisse traduit en premier lieu le **recentrage de MaPrimeRénov’**, pour les travaux d’ampleur, sur les logements les moins performants en matière de consommation d’énergie (DPE E à G), et, pour les rénovations ciblées, sur les « gestes de décarbonation » les plus efficaces. Le plafond des travaux pouvant être subventionnés – lesquels continuent par ailleurs de bénéficier d’un taux réduit de TVA – est également abaissé. En parallèle, après les 5 000 cas de fraude détectés au premier semestre 2025, la lutte contre la fraude devrait s’intensifier. Cette évolution est couplée à une mobilisation plus importante des certificats d’économie d’énergie (CEE), qui conduit à réduire la part financée directement par le budget de l’État et à une stabilisation des moyens de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH).

En matière d’**aides au logement**, sur le programme 109 *Aide à l’accès au logement*, le projet de loi de finances, dans un contexte d’inflation faible, prévoit également une **dérogation à la revalorisation automatique des aides personnelles au logement (APL)**, à l’instar des autres prestations sociales, pour une économie de 108 millions d’euros, sur un montant total de 16,7 milliards d’euros. En outre, à compter du 1^{er} juillet 2026, les APL destinées aux étudiants étrangers non ressortissants d’un État membre de l’Union européenne ou de l’Espace économique européen – actuellement versées sans conditions de ressources – seraient réservées à ceux d’entre eux qui sont titulaires d’une bourse d’enseignement supérieur sur critères sociaux ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les crédits alloués à la **lutte contre le « sans-abrisme »** et au **renforcement des capacités d’accueil d’urgence** augmenteraient de 139 millions d’euros par rapport à 2025, tandis que les crédits prévus pour le **programme national de renouvellement urbain**, qui prévoit la transformation de 448 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), seraient réévalués de 50 millions d’euros pour atteindre 116 millions d’euros.

c. Un meilleur ciblage de la prime d’activité, sans effet sur les aides versées aux personnes en situation de handicap

Les dépenses de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* seraient ramenées à 29,5 milliards d’euros en 2026, en diminution de 827 millions d’euros (– 2,7 %) par rapport à 2025.

La **dérogation à la revalorisation automatique des prestations sociales**, prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026,

(1) Voir l’article 67 du projet de loi de finances pour 2026.

affecterait les allocations financées par la mission. La mesure, nécessaire dans le cadre des efforts de maîtrise des dépenses publiques, aurait, dans un contexte d'inflation faible, une incidence limitée sur le pouvoir d'achat de chaque allocataire.

Avec 16,2 milliards prévus en 2026 (+ 1,5 %), les crédits prévus pour l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)** poursuivraient leur progression, en lien avec la hausse du nombre de bénéficiaires ainsi qu'avec les effets de la « déconjugalisation » de l'allocation, effective depuis le 1^{er} octobre 2023.

Concernant la **prime d'activité**, l'article 79 du projet de loi de finances, modifiant les conditions d'éligibilité, **met fin à la prise en compte de l'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. La mesure permettrait d'économiser 95 millions d'euros en 2026, et 130 millions d'euros en année pleine. En outre, 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 %).

S'agissant des autres dépenses de la mission, l'amélioration de la prise en charge dans les structures de l'**aide sociale à l'enfance (ASE)** serait soutenue par l'État à hauteur de 40 millions d'euros dans le cadre du renforcement du taux d'encadrement dans les pouponnières et de 350 millions d'euros au titre de prêts bonifiés assurés par la Caisse des dépôts et consignations sur la période 2025-2027 destinés à la rénovation des bâtiments.

d. Une diminution des aides aux entreprises

Les crédits de la **mission Économie** s'élèveraient à **3,3 milliards d'euros**, en baisse de 206 millions d'euros (– 6 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025. En parallèle de la réforme des allègements généraux, dont la dernière étape doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2026 ⁽¹⁾ et des gains d'efficience demandés aux sociétés de l'audiovisuel public ⁽²⁾, le projet de loi de finances prévoit un **meilleur ciblage de certaines aides de l'État aux entreprises**.

Ces mesures incluent une diminution des soutiens apportés aux chambres de commerce et d'industrie ainsi qu'aux chambres des métiers et de l'artisanat, dans une logique de renforcement des synergies pouvant être recherchées entre les missions qui leur sont confiées par l'État en termes d'accompagnement des

(1) Au 1^{er} janvier 2026, les « bandeaux maladie et famille » seront supprimés et la courbe de la réduction générale dégressive réformée, selon une courbe convexe, avec un point de sortie relevé à 3 SMIC courant. La mesure générera un surcroît de recettes pour les administrations de sécurité sociale de 3,1 milliards d'euros et une diminution à due concurrence de la compensation du coût du dispositif par l'État.

(2) Sur le compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, alimenté en recettes par l'affectation d'un montant du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit un financement des sociétés de l'audiovisuel public à hauteur de 3,88 milliards d'euros, soit une baisse de 71 millions d'euros (– 1,8 %) par rapport à 2025.

entreprises. En lien avec la rationalisation des dépenses des opérateurs, des mutualisations sont attendues en ce qui concerne les réseaux internationaux d'accompagnement des entreprises Atout France et Business France.

Sont toutefois préservés le soutien aux entreprises de secteurs exposés à un risque réel de fuite de carbone *via* le dispositif de la compensation carbone (0,8 milliard d'euros en 2026), le plan de déploiement du très haut débit ainsi que les moyens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (qui augmenteraient de 2 %).

e. La poursuite des efforts engagés en matière d'aide publique au développement

Avec **3,7 milliards d'euros** prévus en 2026, la **mission Aide publique au développement** verrait ses crédits diminuer de 704 millions d'euros (– 16 %), après une baisse de 1,6 milliard d'euros (– 20 %) en 2025. Conformément aux orientations du Conseil présidentiel pour les partenariats internationaux ⁽¹⁾, la budgétisation de la mission a été réalisée selon une **logique de rationalisation** des moyens inspirée de la méthode du budget « base zéro », **interrogeant l'utilité de chaque dispositif** quant à son impact pour le développement des pays bénéficiaires et à son appui aux intérêts économiques et stratégiques français.

Les dépenses du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* seraient ainsi ramenées à 1,5 milliard d'euros (– 435 millions d'euros) et celles du programme 110 *Aide économique et financière au développement* à 1,3 milliard d'euros (– 224 millions d'euros). Les crédits alloués au Fonds de solidarité pour le développement sont toutefois stables à hauteur de 738 millions d'euros.

f. Une stabilité des crédits alloués à l'aide médicale d'État

Les crédits de la **mission Santé** s'élèveraient à **1,7 milliard d'euros**, en hausse de 190 millions d'euros (+ 12,8 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025.

Cette augmentation résulterait largement de la dynamique du **reversement à la sécurité sociale** de la part européenne du plan national de relance et de résilience destinée à financer le volet « investissement » du « Ségur de la santé », qui évoluerait de 54 millions d'euros en 2025 à 242 millions d'euros en 2026.

Les crédits ouverts pour l'**aide médicale d'État (AME)** demeureraient stables, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros au titre de l'AME de droit commun et 0,1 milliard d'euros au titre des soins urgents et vitaux pour les personnes qui ne peuvent justifier d'un droit à l'AME.

(1) Voir le relevé de décisions du Conseil présidentiel pour les partenariats internationaux publié le 6 avril 2025.

g. Le maintien d'une réserve de précaution à un niveau élevé

En 2026, **la réserve de précaution serait maintenue à un niveau élevé**. Son taux s'élèverait à 4 % pour les crédits de masse salariale (titre 2) et à 0,5 % pour les crédits hors masse salariale (hors titre 2) ou les programmes dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales.

Par rapport aux crédits prévus dans le texte initial du projet de loi de finances, cela représenterait un gel de crédits d'environ 8,8 milliards d'euros sur le budget général, dont 8 milliards d'euros sur les crédits hors titre 2 et 0,8 milliard d'euros sur les dépenses de personnel.

La réserve de précaution vise à conforter le principe d'auto-assurance ministérielle et interministérielle, tout en préservant des marges nécessaires au pilotage global de la gestion et au respect des équilibres fixés par la loi de finances. Elle doit ainsi contribuer à la tenue des plafonds de crédits votés par le Parlement.

B. LES DÉPENSES CONTRAINTES CONTRIBUERAIENT FORTEMENT À LA HAUSSE DU TOTAL DES CRÉDITS

Malgré quelques efforts insuffisants réalisés sur les dépenses pilotables, les dépenses nettes du budget général de l'État augmenteraient de 8,6 milliards d'euros (+ 2 %) en 2026. Cette hausse résulte largement de la **dynamique des dépenses contraintes** – que l'État a l'obligation juridique de régler, mais qui ne contribuent pas au financement des services publics –, notamment la charge de la dette et la subvention d'équilibre de l'État au système de retraites. Les dépenses de l'État sont par ailleurs portées par l'évolution des prélèvements sur recettes.

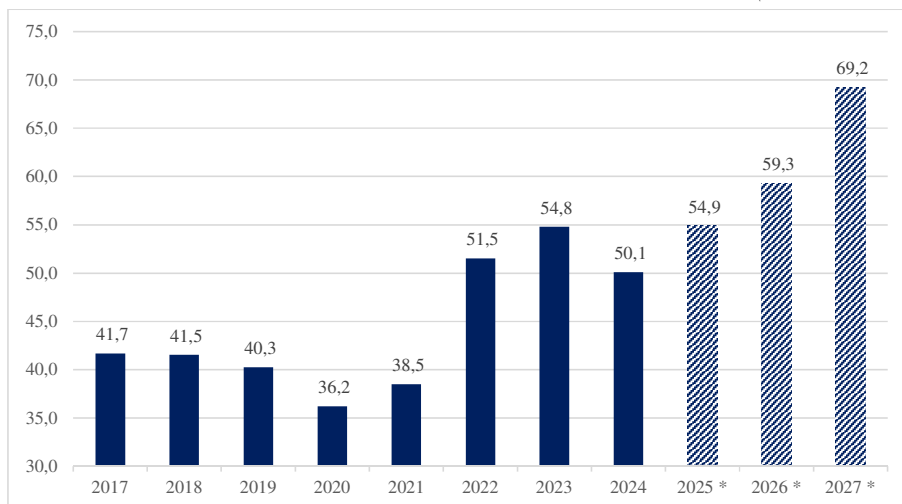
1. La charge de la dette

En 2026, la charge de la dette s'établirait à **59,3 millions d'euros, en hausse de 4,4 milliards d'euros (+ 8 %)** par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025 ; cette hausse atteindrait 7,3 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2025, la charge de la dette étant revue à la baisse à 52 milliards d'euros en 2025, au lieu de 54,9 milliards d'euros prévus en loi de finances, notamment du fait d'un taux d'inflation plus faible qu'anticipé.

La charge de la dette constituerait ainsi le deuxième poste de dépense du budget de l'État, derrière la mission *Enseignement scolaire* (64,5 milliards d'euros), mais devant la mission *Défense* qui bénéficie pourtant d'une hausse de crédits significative (57,1 milliards d'euros, soit + 6,7 milliards d'euros par rapport à 2025).

CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Note : la charge de l'État est constituée des dépenses des programmes 117 *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* et 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*. Le montant pour 2025 est celui de la loi de finances initiale, qui a été revu à 52 milliards d'euros dans le cadre de la prévision révisée. Les montants sont présentés en comptabilité budgétaire.

Source : commission des finances d'après les lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ainsi que le projet de loi de finances pour 2026.

Bien qu'elle soit restée contenue jusqu'en 2020, la charge de la dette a depuis connu une **hausse significative**, malgré une décrue en 2024. Cette évolution est due à la fois à un effet volume, le niveau d'endettement de la France étant croissant, et à un effet prix, résultant de la hausse des taux d'intérêt (*voir infra, au IV de la présente fiche*).

Il est habituel d'analyser l'évolution des dépenses publiques hors charge de la dette, c'est-à-dire l'évolution des dépenses primaires, dans la mesure où les charges d'intérêts constituent des dépenses nécessaires et incompressibles résultant d'engagements passés.

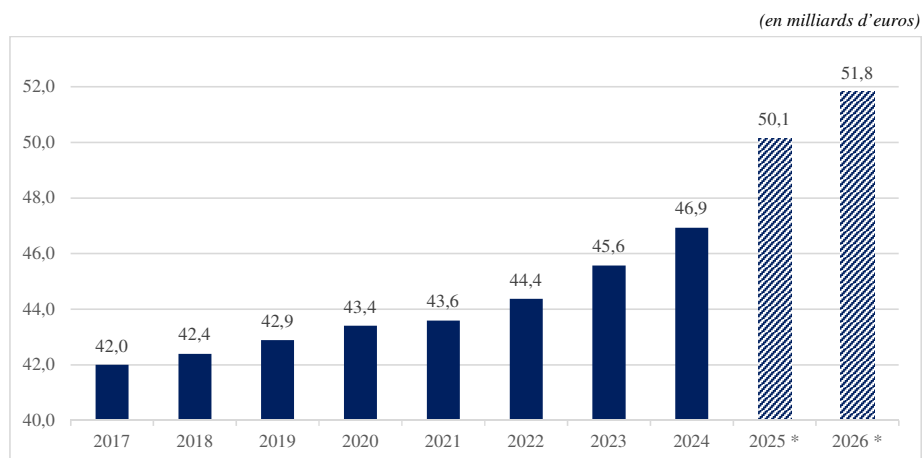
Il n'en demeure pas moins que l'augmentation de la charge de la dette pèse sur l'évolution du reste des dépenses de l'État, et que les **effets d'éviction** à l'œuvre sont, si rien n'est fait, **appelés à croître** dans les années à venir – la hausse de la charge de la dette entre 2026 et 2027 étant évaluée à 9,9 milliards d'euros.

2. Les contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*

En 2026, les contributions versées par le budget général au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, destinées à financer les pensions de retraite versées aux fonctionnaires civils et militaires, s'élèveraient à 51,9 milliards d'euros, en hausse de 1,7 milliard d'euros (+ 3,4 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025 ⁽¹⁾. Cela en fait le quatrième poste de dépense, derrière la mission *Enseignement scolaire*, la charge de la dette et la mission *Défense*.

Si le projet de loi de finances déposé ne le prévoit pas, une indexation des pensions de retraite à hauteur de l'inflation représenterait, pour le CAS *Pensions*, une charge supplémentaire de 0,8 milliard d'euros ⁽²⁾.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS DU BUDGET GÉNÉRAL AU CAS *PENSIONS*



Source : commission des finances d'après les lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ainsi que le projet de loi de finances pour 2026.

L'évolution des contributions est particulièrement dynamique depuis la seconde partie de l'année 2022 compte tenu des effets de plusieurs revalorisations significatives des pensions de retraite ⁽³⁾.

Les missions dont la contribution au CAS *Pensions* est la plus élevée sont *Enseignement scolaire* (25,2 milliards d'euros en 2026, soit 28 % des crédits de la mission), *Défense* (9,6 milliards d'euros, soit 14 %), *Sécurités* (8,3 milliards d'euros, soit 32 %), *Gestion des finances publiques* (2,8 milliards, soit 26 %) et *Justice* (2,4 milliards d'euros, soit 19 %).

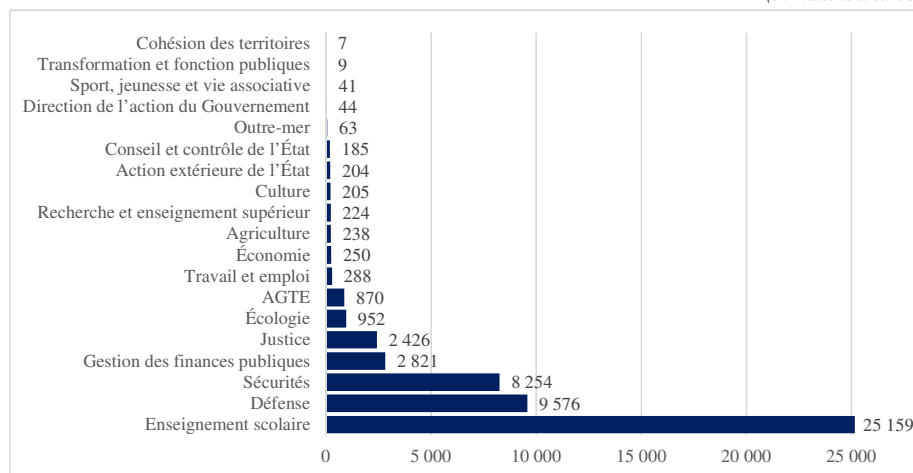
(1) Par rapport à la prévision révisée pour 2025, les contributions au CAS *Pensions* augmenteraient de 2,7 milliards d'euros, du fait de la révision à la baisse des contributions en 2025, de 50,1 à 49,1 milliards d'euros.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2025-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2026, 9 octobre 2025, page 21.

(3) Les pensions de retraite de base, dont celles des fonctionnaires de l'État financées par le CAS *Pensions*, ont été revalorisées de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 (contre un indice des prix à la consommation de 4,9 %) et de 4,8 % au titre de 2023 (dont 4 % anticipés dès le 1^{er} juillet 2022 et les 0,8 % restants au 1^{er} janvier 2023).

RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS AU CAS *PENSIONS* EN 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026.

Les taux des contributions au CAS *Pensions* s'élèvent, pour les fonctionnaires civils, à 78,28 % et, pour les militaires, à 126,07 % du traitement brut ⁽¹⁾. Leur niveau élevé par rapport au taux de cotisation employeur de droit commun (16,45 %) vient du fait qu'ils sont calculés de façon à équilibrer le CAS. En réalité, ils intègrent à la fois une cotisation versée par l'État en tant qu'employeur au titre des fonctionnaires qu'il emploie et **une subvention d'équilibre versée par l'État** en tant que garant de la solidarité nationale.

Jusqu'à présent, la cotisation employeur n'était pas distinguée de la subvention d'équilibre. Toutefois, faisant suite à un certain nombre de travaux parlementaires ⁽²⁾ et d'études extérieures au Parlement ⁽³⁾, le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2026 propose, pour la première fois, une nouvelle convention comptable. Ainsi, il indique que, sur les 52 milliards d'euros ⁽⁴⁾ de contributions de l'État au CAS *Pensions*, 11 milliards sont liés à des cotisations sociales employeur et 41 milliards d'euros résultent d'une subvention d'équilibre.

(1) Le taux de cotisation pour les fonctionnaires civils a été augmenté au 1^{er} janvier 2025 de 74,28 % à 78,24 % ; il augmenterait au 1^{er} janvier 2026 de 78,24 % à 82,28 %.

(2) Voir notamment l'annexe 18 de M. Benoît Mournet, rapporteur spécial, au rapport n° 1745 (XV^e législature) de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2024, publié le 14 octobre 2023, et la communication (XVII^e législature) de M. Charles de Courson, rapporteur général de la commission des finances, relative aux surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État, publiée le 24 septembre 2025.

(3) Voir notamment le Haut-Commissariat au plan, « Retraites : une base objective pour le débat civique », décembre 2022 ; M. Jean-Pascal Beaufret, « Retraites obligatoires et déficits publics – Pour la clarté », Commentaire, numéro 182, février 2023 ; ainsi que les études de l'Institut des politiques publiques et du Conseil d'analyse économique mentionnées infra.

(4) Ces 52,2 milliards d'euros incluent à la fois les contributions du budget général (51,8 milliards d'euros) et les contributions des budgets annexes (351 millions d'euros).

Il convient néanmoins de souligner que cette subvention vise à **équilibrer non seulement le régime des fonctionnaires de l'État mais aussi le système de retraites dans son ensemble**. En effet, leur hausse provient en grande partie de l'équilibre démographique relativement plus dégradé du régime des fonctionnaires de l'État ⁽¹⁾, qui n'est qu'imparfaitement corrigé par le dispositif de compensation démographique entre régimes ⁽²⁾. Ce déséquilibre démographique est lui-même alimenté par le transfert d'agents de l'État vers le secteur privé (Orange, La Poste), la charge des pensionnés revenant à l'État tandis que le bénéfice des cotisations profite au régime général. Or, comme l'a montré l'Institut des politiques publiques, *« [l]e choix de l'État de ne pas mettre en place un mécanisme complet de compensation revient à accorder une subvention implicite de l'État aux régimes dont la situation démographique est plus favorable que la moyenne »* ⁽³⁾.

Par ailleurs, les dépenses du CAS assurent aussi le financement de dispositifs de solidarité, qui, même au sein du régime général, ne sont pas pris en charge par les cotisations sociales versées à la branche vieillesse, mais par des recettes fiscales ou par d'autres branches de la sécurité sociale – par exemple les majorations de pensions pour les retraités ayant eu trois enfants ou plus, financées par la branche famille.

En tout état de cause, **les contributions du budget général au CAS Pensions entraînent des effets d'éviction** au profit des dépenses de retraite et **au détriment des autres dépenses de l'État**. Le Conseil d'analyse économique souligne, par exemple, que la mesure des dépenses consacrées à l'éducation corrigées des contributions retraites *« seraient inférieures à la moyenne européenne (4,6 versus 4,7 points de PIB) et à celles d'un grand nombre de nos partenaires »* ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, l'effort budgétaire ⁽⁵⁾ de l'État en faveur du système de retraite intègre les dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, dotée de 6 milliards d'euros en 2026, relatives aux subventions d'équilibre en faveur des régimes spéciaux de retraite de la SNCF, de la RATP, des mines, des marins et de divers autres régimes désormais fermés.

(1) Le régime des fonctionnaires de l'État compte environ 0,9 cotisant pour 1 pensionné, contre 1,7 cotisant pour 1 pensionné dans le régime général d'assurance vieillesse.

(2) Prévue aux articles L. 134-1 et L. 134-2 du code de la sécurité sociale, la compensation généralisée vieillesse est un mécanisme de rééquilibrage financier entre les régimes obligatoires d'assurance vieillesse. Elle a pour objet de « remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes d'assurance vieillesse ».

(3) Patrick Aubert, Maïlys Pedrono, Maxime Tô, Todor Tochev, « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? », Institut des politiques publiques, juin 2025.

(4) Mme Hélène Paris pour le Conseil d'analyse économique, « Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué », Focus n° 121, septembre 2025.

(5) Outre les crédits budgétaires, l'État finance également certains régimes spéciaux de retraite par le biais de taxes affectées.

3. Les prélèvements sur recettes

En comptabilité nationale, le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne (PSR-UE) et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (PSR-CT), bien qu'ils ne soient pas inclus dans le budget général, sont **considérés comme des dépenses**. Le PSR-UE comme le PSR-CT sont d'ailleurs, à ce titre, inclus dans le périmètre des dépenses de l'État (*voir infra, au C du présent I*). En 2026, **l'évolution des prélèvements sur recettes viendrait donc atténuer les effets de l'effort de maîtrise des dépenses de l'État** sur l'évolution totale de ces dépenses.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)

	LFI 2025 (format 2025)	LFI 2025 (format 2026)	PLF 2026	Évolution	
PSR-UE	45,2	50,4	49,5	- 0,9	- 1,8 %
PSR-CT	23,1	23,1	28,8	+ 5,7	+ 24,5 %
Total	68,3	73,5	78,3	+ 4,8	+ 6,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2026.

En effet, le **PSR-UE** s'établirait à **28,8 milliards d'euros**, en **augmentation de 5,7 milliards d'euros** (+ 25 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025. Cette hausse résulte notamment du rattrapage des moindres paiements effectués en 2024 et 2025 au titre de la politique de cohésion, du fait de retards dans le déploiement de la programmation 2021-2027.

En outre, le montant des **PSR-CT** augmenterait de 45,2 milliards d'euros prévus dans la loi de finances pour 2025 à 49,5 milliards dans le projet de loi de finances pour 2026 (+ 9,5 %). Toutefois, cette hausse inclut plusieurs **évolutions de périmètre** :

- les montants attribués aux régions sous forme d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), depuis 2018, sont réintégrés au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), pour un effet de + 5,2 milliards d'euros ;

- est mise en place, au sein de la DGF, une rétrocession de 13 millions d'euros correspondant à des crédits accumulés sur le fonds relatif à la suppression des contingents communaux d'aide sociale ;

- le montant de la DGF des départements est minoré afin de tirer les conséquences des recentralisations de compétences sanitaires dans les départements de la Haute-Savoie et de l'Ille-et-Vilaine, pour un effet de - 1,9 milliard d'euros.

À **périmètre constant**, le montant de la DGF serait au niveau de la loi de finances pour 2025, soit 27,4 milliards d'euros, pérennisant ainsi les hausses de 320 millions d'euros prévue dans la loi de finances pour 2023, de 320 millions d'euros prévue dans la loi de finances pour 2024 et de 150 millions d'euros prévue dans la loi de finances pour 2025.

En appliquant à la loi de finances pour 2025 le format du projet de loi de finances pour 2026, les PSR-CT diminueraient de 1,8 %.

C. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Depuis le milieu des années 2000, l'État s'est doté de plusieurs normes de dépenses afin d'organiser ses efforts de maîtrise des comptes publics et d'afficher des objectifs pluriannuels de croissance de ses dépenses sur un périmètre qui ne comprend pas les dépenses les plus contraintes. C'est en ce sens que l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 ⁽¹⁾ propose un nouvel agrégat appelé « **périmètre des dépenses de l'État** » (PDE).

La composition du périmètre des dépenses de l'État

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 financier *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.

En 2026, les dépenses du PDE s'élèveraient à **500,9 milliards d'euros**, en **hausse de 10,5 milliards d'euros** par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025. Leur dynamique résulte principalement de l'augmentation du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne (+ 5,7 milliards d'euros) ainsi que de la hausse des crédits de la mission *Défense* (+ 6,7 milliards d'euros).

(1) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2024 (format 2024)	LFI 2025 (format 2025)	Révisé 2025 (format 2025)	LFI 2025 (format 2026)	PLF 2026 (format 2026)	Évolution 2025-2026 (format 2026)
Crédits du budget général	327,0	329,1	328,0	326,5	331,7	+ 1,6 %
Budgets annexes et comptes spéciaux sous norme	74,4	76,1	76,1	76,1	76,3	+ 0,3 %
Taxes et recettes affectées	21,5	20,6	20,9	20,6	21,4	+ 3,9 %
Prélèvements sur recettes	67,8	68,3	69,2	73,5	78,3	+ 6,5 %
Retraitement des flux internes à l'État	- 6,0	- 6,3	- 6,3	- 6,3	- 6,8	+ 7,9 %
Total des crédits de paiement	484,7	487,8	487,9	490,4	500,9	+ 2,1 %

Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

Ces dernières années, les efforts de maîtrise des dépenses publiques dans un contexte de dégradation des comptes publics se sont largement concentrés sur le PDE, avec notamment une nette sous-exécution des dépenses en 2023 (- 7 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances) et en 2024 (- 7,2 milliards d'euros) ⁽¹⁾.

En 2025, la **prévision révisée** s'élève à 487,9 milliards d'euros. Elle est très proche de la prévision initiale, les dépenses supplémentaires liées aux taxes et recettes affectées (+ 0,3 milliard d'euros) et aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 1 milliard d'euros) étant compensées par des mesures de freinage des crédits budgétaires (- 1,1 milliard d'euros).

En 2026, malgré la hausse significative envisagée, le montant des dépenses du PDE demeurerait **conforme au plafond** fixé par l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques à 512 milliards d'euros.

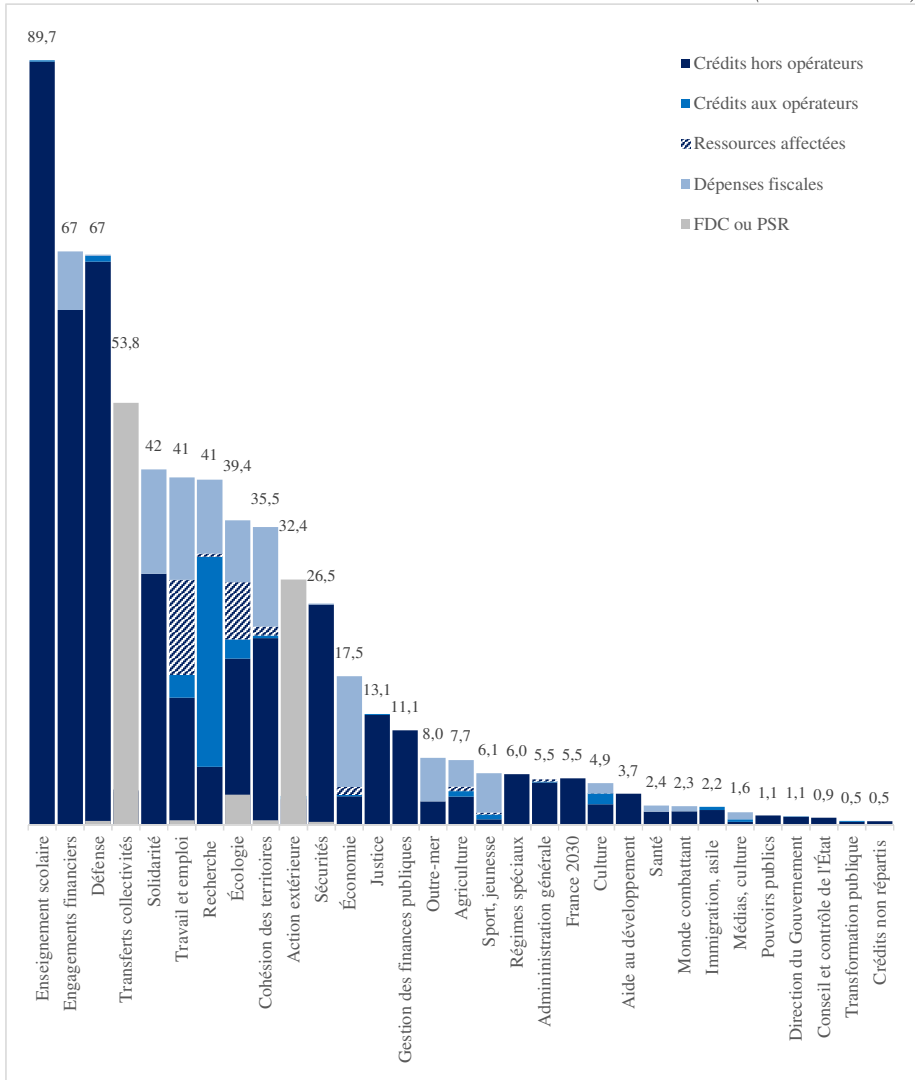
D. LE FINANCEMENT PAR L'ÉTAT DES POLITIQUES PUBLIQUES NE REPOSE PAS UNIQUEMENT SUR DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

L'état F annexé au projet de loi de finances, créé lors de la révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2021, offre un panorama des **moyens globaux alloués à chaque mission du budget général** et permet de mieux appréhender la diversité du financement des politiques publiques.

(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.

MOYENS GLOBAUX ALLOUÉS PAR MISSION PAR LE PLF POUR 2026

(en milliards d'euros)



Note : Les crédits présentés sont les crédits y compris CAS *Pensions* ; pour certaines missions, une partie des crédits budgétaires ne financent donc pas la politique publique concernée mais le système de retraites. Les dépenses des comptes spéciaux ne sont pas prises en compte.

Source : commission des finances d'après les données présentées à l'état F annexé au projet de loi de finances.

Si les moyens alloués aux politiques publiques reposent majoritairement sur des crédits budgétaires (69 %), ils intègrent toutefois aussi des dépenses fiscales (14 %), des prélèvements sur recettes (13 %), des ressources fiscales affectées (3 %) ou encore des fonds de concours et attributions de produits (1 %).

Les dépenses de certaines missions reposent, pour une part non négligeable, sur les **crédits transférés à des opérateurs**. C'est notamment le cas de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. L'**affectation de ressources fiscales** est aussi un outil particulièrement utilisé en matière de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle ainsi qu'en matière de transition écologique et énergétique.

Les **dépenses fiscales** – exonérations ou réductions de prélèvements fiscaux ou sociaux – sont particulièrement mises à profit en matière d'aides aux entreprises, de solidarité, de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle, d'aides à la rénovation énergétique et au logement ou encore de soutien aux outre-mers.

Enfin, sans surprise, les **prélèvements sur les recettes de l'État** prennent une place prépondérante s'agissant des transferts aux collectivités territoriales et de l'action extérieure de l'État.

E. DES INDICATEURS FINANCIERS QUI ILLUSTRONT LES DIFFICULTÉS À FREINER LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Au 31 décembre 2024, les **restes à payer** du budget général s'élevaient à **223 milliards d'euros** ⁽¹⁾. Ils correspondent à la somme des autorisations d'engagement consommées sur les exercices antérieurs mais n'ayant pas encore été soldées par des crédits de paiement. Leur niveau permet donc d'estimer les **flux financiers futurs** ainsi que le **degré de rigidité des dépenses** puisque, lors des exercices budgétaires suivants, un montant minimal de crédits de paiement devra être voté pour couvrir les engagements souscrits, sauf à les remettre en cause.

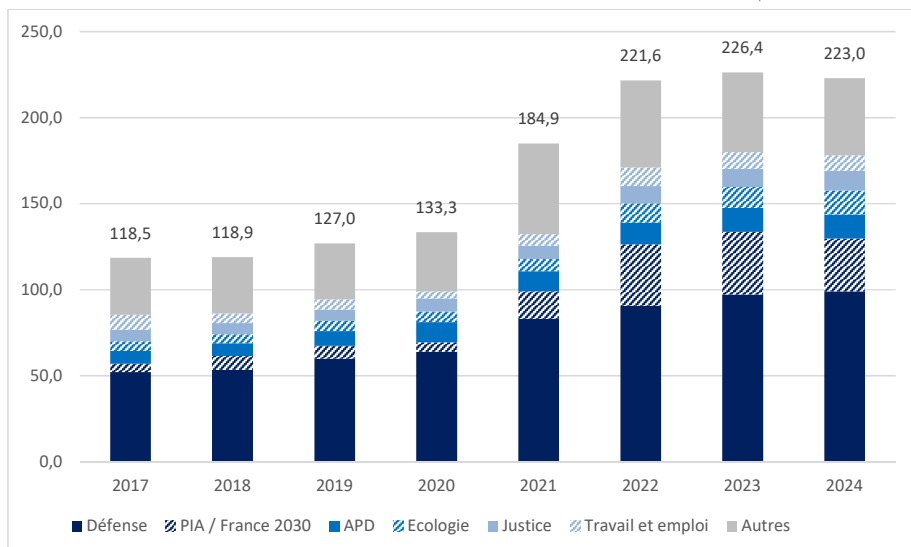
La **mission Défense** concentre 99 milliards d'euros, soit **44 % du total** des restes à payer, en augmentation constante depuis 2017. Cette hausse n'est pas anormale : dans un **contexte de forte hausse des crédits**, dans le cadre des lois de programmation militaire pour les périodes 2019-2025 et 2024-2030, elle traduit la **montée en puissance des grands programmes d'armement** portés par le programme 146 *Équipement des forces*, qui exigent un niveau élevé d'engagements dans leur phase initiale puis des paiements étalés sur plusieurs années voire décennies. Elle résulte aussi, dans une moindre mesure, de la verticalisation des contrats de maintien en condition opérationnelle des matériels ⁽²⁾ financés par le programme 178 *Préparation et emploi des forces*. Toutefois, un niveau de restes à payer aussi élevé entraîne une **forte rigidité des dépenses** et, en cas de non-respect de la trajectoire budgétaire prévue dans la programmation militaire, réduirait considérablement les possibilités d'engager de nouveaux programmes à l'avenir.

(1) En incluant les restes à payer du programme 369 Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 de la mission Engagements financiers de l'État (150 milliards d'euros), le total s'élève à 373 milliards d'euros.

(2) La verticalisation des contrats de maintien en condition opérationnelle consiste à regrouper des contrats portant sur un même ensemble d'équipements. Elle s'accompagne d'un allongement de la durée des contrats signés avec les opérateurs industriels, ce qui conduit à consommer davantage d'autorisations d'engagement au moment de leur signature mais à ne décaisser des crédits de paiement que sur plusieurs années.

ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER

(en milliards d'euros)



Note : Sont exclus les restes à payer du programme 369 Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 de la mission Engagements financiers de l'État.

Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

Les plans d'investissement d'avenir et, depuis 2022, le plan d'investissement « France 2030 », portent également une part significative des restes à payer, avec un niveau de **31 milliards d'euros fin 2024**. Ceux-ci résultent du niveau particulièrement élevé des autorisations d'engagement ouvertes dans la loi de finances pour 2021 (20 milliards d'euros), dans le cadre du quatrième plan d'investissements d'avenir, et dans la loi de finances pour 2022 (34 milliards d'euros), dans le cadre du plan « France 2030 ». Les autres missions auxquelles est associé un niveau élevé de restes à payer sont les missions *Aide publique au développement* (14 milliards d'euros), *Écologie, développement et mobilité durables* (14 milliards d'euros) et *Justice* (11 milliards d'euros).

Par ailleurs, les **prévisions de dépenses nettes pour 2028** ⁽¹⁾ – estimées, hors inflation et en dehors de toute mesure nouvelle, à 468 milliards d'euros, soit un niveau de près de 5 % supérieur au niveau prévu pour 2026 – laissent entrevoir une augmentation tendancielle des crédits très dynamique et confirment **l'existence de difficultés structurelles pour enrayer la hausse continue des dépenses publiques**.

(1) Depuis la réforme de la LOLF de 2021, chaque projet annuel de performances présente à titre prévisionnel les dépenses envisagées pour les deux exercices suivants l'année sur laquelle porte le projet de loi de finances.

III. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS

La maîtrise par l'État de ses dépenses proposée dans le projet de loi de finances pour 2026 devait passer notamment par une **limitation des coûts de fonctionnement**. Ces mesures s'inscrivent dans une logique de maîtrise de l'emploi public – alors que la France demeure l'un des pays où le nombre d'agents publics est le plus élevé ⁽¹⁾ – et d'**amélioration de l'efficacité des services publics**.

En 2026, la croissance de la masse salariale de l'État serait ainsi en hausse de 2 % par rapport à 2025.

Le rapporteur général note que cette évolution est très insuffisante et appelle à une diminution réelle des effectifs de l'État.

A. UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE MOINS FORTE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, ATTEIGNANT 2 % EN 2026

Si la masse salariale de l'État, tout comme celle des autres administrations publiques, a évolué de façon dynamique depuis 2022, sa croissance ralentirait en 2025 et en 2026.

1. La masse salariale de l'État représente 42 % de la masse salariale publique

La **masse salariale des administrations publiques** – composée de la somme des salaires et traitements bruts ainsi que de la somme des cotisations sociales à la charge des employeurs publics – a atteint **362 milliards d'euros en 2024**. Depuis 2005, elle a augmenté de 132 milliards d'euros, soit une hausse de 58 %.

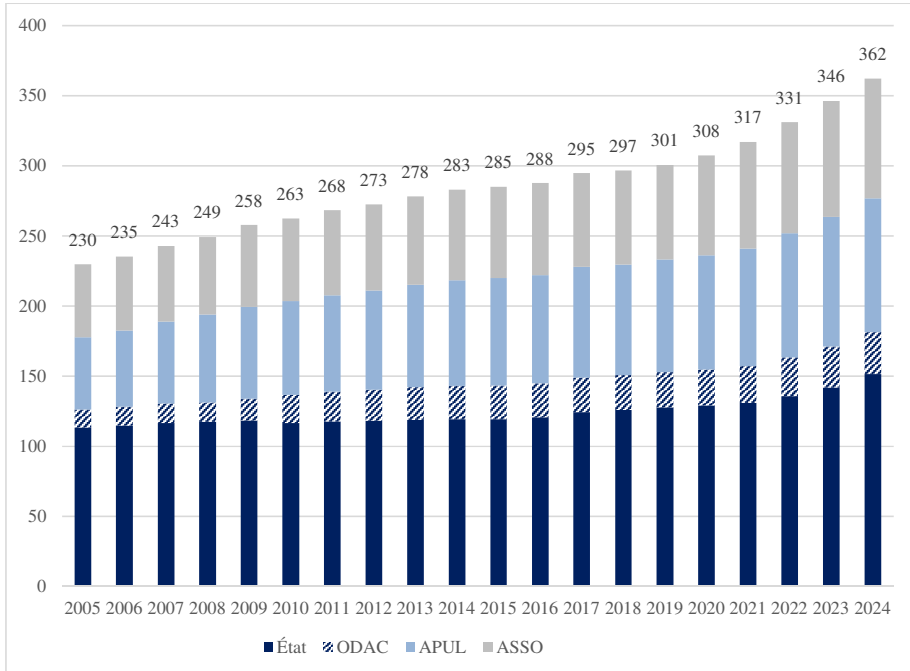
La part de la **masse salariale de l'État** s'élève à **42 %** du total, à laquelle s'ajoute la masse salariale des organismes d'administration centrale (**ODAC**) ⁽²⁾ qui représente **8 %** du total, contre **26 %** pour les administrations publiques locales (**APUL**) et **24 %** pour les administrations de sécurité sociale (**ASSO**).

(1) En 2021, la France demeurait, en 2021, le septième État de l'OCDE connaissant la plus forte part d'emploi public en pourcentage de l'emploi total (21 %), loin devant le Royaume-Uni (17 %) ou l'Allemagne (11 %).

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

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux annuels pour l'année 2024, compte provisoire, mai 2025).

Depuis trois ans, la **masse salariale** des administrations publiques est particulièrement **dynamique**, avec une hausse en valeur de + 4,4 % en 2022, + 4,6 % en 2023 et + 4,6 % en 2024. Cela résulte notamment des mesures générales de revalorisation des fonctionnaires consenties de 2022 à 2024 ⁽¹⁾, qui ont toutes atteint leur effet en année pleine. Un certain nombre de primes exceptionnelles ont également été versées aux agents mobilisés dans le cadre de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Par ailleurs, face à la hausse des dépenses relatives aux retraites, les taux de cotisation employeur de l'État et des employeurs publics locaux et hospitaliers ont été revus à la hausse ⁽²⁾, ce qui représentait en 2025 un surcoût de 2,2 milliards d'euros pour l'État et de 1,4 milliard d'euros pour les collectivités territoriales ⁽³⁾.

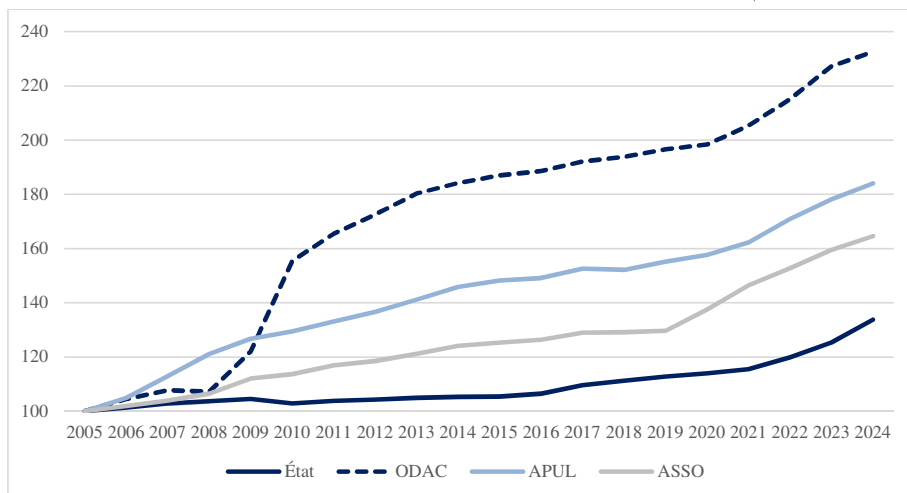
(1) Le point d'indice de la fonction publique a été revalorisé de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 et de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023. Les agents des catégories B et C situés en bas de grille se sont vus attribuer jusqu'à 9 points d'indice majoré supplémentaires entre janvier 2023 et janvier 2024. Tous les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

(2) 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 il augmenterait de 78,24 % 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 %.

(3) Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2025 – Fascicule 2 », septembre 2025.

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en base 100 de 2005)



Source : commission des finances d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux annuels pour l'année 2024, compte provisoire, mai 2025).

Toutes les composantes de la masse salariale publique n'évoluent pas de la même manière. Si la hausse de la masse salariale de l'**État** a atteint **+ 34 %** entre 2005 et 2024, cette augmentation se relève bien **moins élevée** que celle des ODAC (+ 133 %), des APUL (+ 84 %) et des ASSO (+ 65 %).

Toutefois, en **2024**, les dépenses de personnel de l'État ont atteint 106 milliards d'euros, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, soit une augmentation de + 6,7 % par rapport à 2023, qui constituait **la plus forte hausse observée depuis 1986**, et cela malgré une inflation moins forte (+ 2 %).

2. L'évolution de la masse salariale de l'État prévue en 2025 et 2026

En 2025 et 2026, la croissance de la masse salariale publique se poursuivrait tout en étant plus modérée.

Dans le projet de loi de finances pour 2026, les dépenses de personnel de l'État, en incluant celles du budget général (BG) et des budgets annexes (BA), atteignent **161,6 milliards d'euros**, en hausse de 3,4 milliards d'euros (+ 2,2 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2025.

Les crédits prévus pour les **rémunérations d'activité** s'élèvent à 92,8 milliards d'euros ; ils augmenteraient de 1,2 milliard d'euros, soit + 1,3 % par rapport à 2025. Leur progression serait donc moins rapide que celle des crédits alloués aux cotisations et contributions sociales (+ 3,1 %), en particulier s'agissant des contributions au CAS *Pensions* (+ 3,4 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	LFI 2025			PLF 2026			Évolution	
	BG	BA	Total	BG	BA	Total	M€	%
Rémunérations d'activité	90 631	989	91 620	91 754	1 017	92 771	+ 1 151	+ 1,3 %
Prestations sociales et allocations diverses	1 370	36	1 406	1 688	21	1 709	+ 303	+ 21,6 %
Contributions au CAS <i>Pensions</i>	50 134	332	50 466	51 818	351	52 169	+ 1 703	+ 3,4 %
Autres cotisations et contributions sociales	14 880	103	14 984	15 198	104	15 302	+ 318	+ 2,1 %
Total	157 016	1 460	158 476	160 458	1 493	161 951	+ 3 475	+ 2,2 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2026 et les annexes budgétaires.

Outre l'absence de nouvelles mesures générales de revalorisation des rémunérations, la décélération de la masse salariale en 2026 résulterait aussi d'un **ralentissement des recrutements** à la fois au niveau de l'État et de ses opérateurs, mais aussi des APUL et des ASSO. On peut toutefois s'étonner que, même dans un tel contexte, la masse salariale publique demeure aussi dynamique.

B. UN EFFORT DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS À ACCENTUER

Alors que les effectifs de la fonction publique d'État ont continué à croître, les années 2025 et 2026 marquent une inflexion dans cette trajectoire, avec une réduction des plafonds d'emplois et des schémas d'emplois négatifs pour l'État et ses opérateurs.

1. La fonction publique d'État représente 44 % des effectifs publics

Au 31 décembre 2022, les effectifs des trois fonctions publiques s'élevaient à 5,7 millions de salariés (hors contrats aidés) ⁽¹⁾. Ils se répartissaient ainsi :

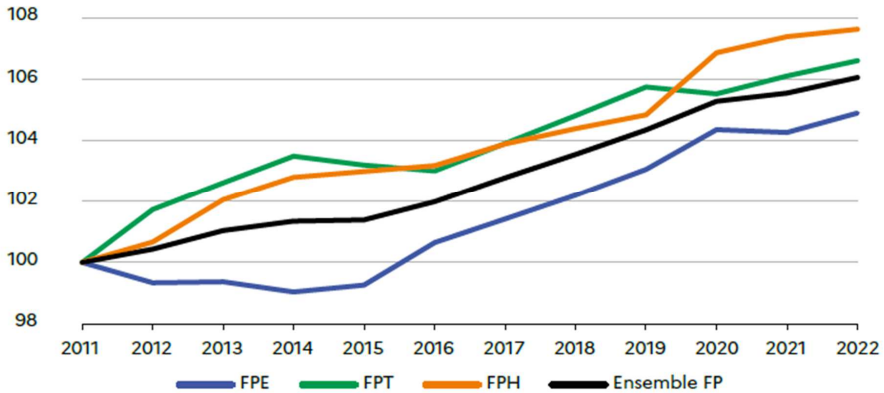
- **44 %** dans la **fonction publique d'État** (soit **2,5 millions de salariés**) ;
- **34 %** dans la fonction publique territoriale (soit 1,9 million de salariés) ;
- **21 %** dans la fonction publique hospitalière (soit 1,2 million de salariés).

(1) Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024.

Si les effectifs de l'État représentent près de la moitié du total, ils ont néanmoins connu, depuis la fin des années 1990, et en particulier depuis 2011, **un taux d'augmentation nettement plus faible que les autres fonctions publiques.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Base 100 en 2011



Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024

Pour autant, après une diminution entre 2018 et 2022 (– 9 000 ETP), les emplois de l'État et de ses opérateurs sont **en augmentation depuis deux ans** : + 21 300 ETP entre 2023 et 2025, dont + 10 600 ETP pour les ministères régaliens.

Pour le rapporteur général, **ces évolutions**, modulo les augmentations des ministères régaliens, **témoignent de la grande difficulté, quasi structurelle, à baisser la dépense publique.**

2. Un schéma d'emplois en diminution pour l'État et ses opérateurs, hors réforme de la formation des enseignants

- En **2025**, les plafonds des autorisations d'emplois de l'État atteignent 2,41 millions d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 2,01 millions pour les ministères 402 489 pour les opérateurs. Ils sont donc nettement supérieurs à la fois aux plafonds votés dans la loi de finances pour 2024 (1,99 million pour l'État et 404 930 pour les opérateurs) et à la consommation effective en 2024 (respectivement 1,97 million et 390 947). Ces plafonds d'emplois sont un niveau maximal qui n'est toutefois pas systématiquement atteint, comme le montrent les différences entre les plafonds prévus et la consommation effective des emplois en 2024.

ÉVOLUTION DES CONSOMMATIONS ET PLAFONDS D'EMPLOIS (EN ETPT)

	Conso. 2023	Conso. 2024	Plafonds LFI 2025	Plafonds PLF 2026	Évolution 2025-2026
Budget général (BG) :	1 913 776	1 954 922	1 997 194	2 005 318	+ 8 124
Action et comptes publics	113 216	112 854	114 665	114 158	– 507
Agriculture	29 417	29 875	30 451	30 432	– 20
Aménagement du territoire	0	62	100	100	+ 0
Armées et anciens combattants	264 475	265 458	271 117	272 279	+ 1 162
Culture	8 959	8 997	9 157	8 926	– 231
Économie, finances, industrie et énergie	10 593	10 764	12 909	12 861	– 8
Éducation nationale	1 019 376	1 054 131	1 078 986	1 084 758	+ 5 772
Enseignement supérieur et recherche	5 137	5 084	5 104	5 076	– 28
Europe et affaires étrangères	13 574	13 684	13 892	13 941	+ 49
Intérieur	292 944	295 304	298 702	299 804	+ 1 102
Justice	91 176	93 127	96 161	98 248	+ 2 086
Outre-mer	5 458	5 783	5 589	5 589	+ 0
Services du Premier ministre	9 742	10 150	10 454	10 494	+ 39
Sports, jeunesse et vie associative	1 760	1 766	2 301	1 429	– 872
Transition écologique	35 162	35 092	34 559	34 243	– 316
Travail et Solidarités	12 787	12 792	12 756	12 690	– 66
Ville et Logement	0	0	291	291	+ 0
Budgets annexes (BA) :	10 694	10 707	11 006	11 048	+ 42
Contrôle et exploitation aériens	10 215	10 251	10 520	10 561	+ 41
Publications officielles	479	456	486	487	+ 1
Opérateurs :	386 863	390 947	402 489	401 310	– 1 179
Action et comptes publics	1 093	617	743	749	+ 6
Agriculture	13 873	13 980	14 429	14 346	– 83
Aménagement du territoire	336	358	350	320	– 30
Armées et anciens combattants	12 991	13 213	13 489	13 525	+ 36
Culture	19 526	19 660	19 981	20 307	+ 326
Économie, finances, industrie et énergie	9 595	9 701	8 139	8 038	– 101
Éducation nationale	2 723	2 701	2 830	2 707	– 123
Enseignement supérieur et recherche	231 929	233 989	245 639	245 744	+ 105
Europe et affaires étrangères	5 714	5 800	5 965	5 947	– 18
Intérieur	2 898	3 000	3 088	3 160	+ 72
Justice	704	755	796	796	+ 0
Outre-mer	122	137	139	134	– 5
Santé, familles, autonomie	124	131	131	132	+ 1
Services du Premier ministre	438	891	911	898	– 13
Sports, jeunesse et vie associative	763	742	668	679	+ 11
Transition écologique	13 992	14 296	14 446	14 371	– 75
Transports	5 890	5 962	5 838	5 798	– 40
Travail et Solidarités	63 794	64 610	64 457	63 210	– 1 247
Ville et Logement	358	404	450	449	– 1
Total État (BG + BA)	1 924 470	1 965 630	2 008 200	2 016 366	+ 8 167
Total État + opérateurs	2 311 333	2 356 577	2 410 689	2 417 676	+ 6 987

Source : projet de loi de finances pour 2026

La distinction entre les ETP et les ETPT

Les **effectifs physiques** correspondent aux agents rémunérés à une date donnée, quelles que soient leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année.

Les **équivalents temps plein (ETP)** correspondent aux effectifs physiques corrigés de la quotité de temps travaillé (temps plein, temps partiel, *etc.*). Ils ne tiennent pas compte de la durée d'emploi sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à $1 \times 0,7 = 0,7$ ETP, qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année.

Les **équivalents temps plein travaillés (ETPT)** correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel à 70 % qui a travaillé du 1^{er} juillet au 31 décembre correspond à $1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35$ ETPT.

Les plafonds des autorisations d'emplois et les consommations de ces plafonds sont exprimés en ETPT. Les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Ainsi, tandis que les plafonds d'emplois illustrent le stock d'emplois, les schémas d'emplois traduisent les flux d'entrées et de sorties.

L'article 54 du projet de loi de finances pour 2026 fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** à 2 016 366 ETPT. Il est en augmentation de **+ 8 167 ETPT** par rapport à la loi de finances pour 2025. Les ministères régaliens (+ 2 086 ETPT pour la justice, + 1 162 ETPT pour les armées, + 1 102 ETPT pour l'intérieur) ainsi que l'éducation nationale (+ 5 772 ETPT) en seraient les principaux bénéficiaires. À l'inverse, les ministères du sport, de la jeunesse et de la vie associative (– 872 ETPT), de l'action et des comptes publics (– 507 ETPT) et de la transition écologique (– 316 ETPT) verraient leur plafond diminuer.

L'article 55 du projet de loi fixe le **plafond des autorisations d'emplois des opérateurs l'État** à 401 310 ETPT, en diminution de 1 179 ETPT. Les opérateurs rattachés aux missions *Culture* et *Recherche et enseignement supérieur* voient leurs autorisations d'emplois augmenter, de respectivement + 326 ETPT et + 105 ETPT, contrairement aux opérateurs des ministères du travail et des solidarités (– 1 247 ETPT), de l'éducation nationale (– 123 ETPT) et de l'économie et des finances (– 101 ETPT). Au **total**, les plafonds d'emplois de l'État et des opérateurs progresseraient de **+ 6 987 ETPT** entre 2025 et 2026.

• En cohérence avec les plafonds d'emplois, les **schémas d'emplois** – qui **correspondent au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile et sont exprimés en ETP** – s'établiraient en 2026 à **+ 8 459 ETP pour l'État** et **– 1 735 ETP pour les opérateurs**, soit une évolution totale de **+ 6 724 ETP**.

SCHÉMAS D'EMPLOIS PRÉVUS POUR 2026 (EN ETP)

	Ministères	Opérateurs	Total
Action et comptes publics	– 565	+ 0	– 565
Agriculture	– 60	– 97	– 157
Aménagement du territoire	+ 0	– 3	– 3
Armées et anciens combattants	+ 800	+ 30	+ 830
Contrôle et exploitation aériens	+ 78	– 7	+ 71
Culture	– 41	– 131	– 172
Économie, finances, industrie et énergie	– 33	– 82	– 115
Éducation nationale	+ 5 400	– 123	+ 5 277
Enseignement supérieur et recherche	+ 0	– 10	– 10
Europe et affaires étrangères	+ 0	– 55	– 55
Intérieur	+ 1 550	+ 50	+ 1 600
Justice	+ 1 600	+ 0	+ 1 600
Outre-mer	+ 0	– 10	– 10
Santé, familles et autonomie	+ 1	+ 0	+ 1
Services du Premier ministre	+ 0	– 10	– 10
Sports, jeunesse et vie associative	– 26	+ 6	– 20
Transition écologique	– 216	– 91	– 307
Transports	+ 0	– 140	– 140
Travail et Solidarités	– 29	– 1 058	– 1 087
Ville et Logement	+ 0	– 4	– 4
Total	+ 8 459	– 1 735	+ 6 724

Source : projet de loi de finances pour 2026.

Le schéma d'emplois du ministère de l'**éducation nationale**, est prévu à hauteur de **+ 5 277 ETP** – ce qui contraste avec la diminution du nombre d'enfants scolarisés. Ce chiffre tient compte de la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants, dont les effets sur le schéma d'emplois (+ 8 820 ETP) revêtent une nature technique, liée au recrutement d'enseignants stagiaires qui ne seront pas placés devant des élèves avant leur deuxième année de stage mais doivent être recrutés dès à présent. Bien que, hors prise en compte de cette réforme, le schéma d'emploi du ministère de l'éducation nationale soit donc négatif à hauteur de – 3 543 ETP, **le rapporteur général considère néanmoins que la réforme de la formation des enseignants aurait dû se faire avec un schéma d'emplois stable.**

Des hausses significatives sont proposées pour les **ministères régaliens**, sous loi de programmation : + 1 600 ETP pour le ministère de l'intérieur, + 1 600 ETP pour le ministère de la justice et + 830 ETP pour le ministère des armées (en incluant les opérateurs).

Des diminutions sont prévues pour les **ministères sociaux** et leurs opérateurs (– 1 159 ETP, dont l'essentiel sur France Travail) ainsi que pour le ministère de l'action et des comptes publics (– 657 ETP, essentiellement pour la DGFIP).

Des diminutions d'ampleur plus modérée sont envisagées pour le ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (– 171 ETP), le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire (– 157 ETP), le ministère de la culture (– 168 ETP) et le ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature (– 113 ETP).

En neutralisant les effets de la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants, **l'effort total prévu pour l'État et ses opérateurs serait de – 2 096 ETP en 2026**. En intégrant les schémas d'emplois des caisses de la sécurité sociale, l'effort représenterait – 3 119 ETP.

C. DES EFFORTS QUI POURRAIENT ÊTRE ACCÉLÉRÉS

À plus long terme, le Gouvernement a fondé son projet de budget sur un objectif de non-remplacement d'un départ en retraite sur trois à compter de 2027, qu'il revient aux ministères et aux gestionnaires d'anticiper.

Compte tenu du poids de la masse salariale, qui représente – à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, 22 % des dépenses et, au niveau de l'État, 27 % des crédits du budget général et des budgets annexes –, le rapporteur général estime nécessaire d'engager dès 2026 la rationalisation des dépenses de personnel.

1. Le durcissement des plafonds d'emplois

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 prévoyait un **dispositif d'abattement des vacances excessives** sous plafond d'emplois, qui visait à maintenir des plafonds d'emplois véritablement contraignants pour les ministères et donc à améliorer le pilotage d'ensemble de la masse salariale. Toutefois, il n'a pas été respecté.

Article 12 de la LPFP pour 2023-2027

I. – Le plafond des autorisations d'emplois de l'État prévu en loi de finances de l'année, spécialisé par ministère, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

II. – Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État prévu en loi de finances de l'année, spécialisé par mission, ne peut excéder de plus de 5 % en 2024, de 4 % en 2025 et 2026 et de 3 % en 2027 la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

Appliquer l'abattement relatif aux vacances d'emplois excessives prévu à l'article 12 de la LPFP pour 2023-2027 **dès 2026** conduirait, hors corrections techniques et évolutions de périmètre, à diminuer les plafonds d'emplois de l'État et des opérateurs de **- 6 800 ETP**. Cela toucherait tous les ministères, dont à titre principal le ministère de l'éducation nationale et les ministères régaliens ainsi que les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. La mesure **permettrait de rendre les plafonds d'emplois plus cohérents avec la réalité** des effectifs, d'assainir le pilotage des emplois à court terme et de **faciliter la réalisation de futures économies**.

2. Le non-remplacement d'une partie des fonctionnaires partant à la retraite

Le projet de budget présenté pour 2026 s'appuie sur **une hypothèse de non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois à compter de 2027**. Le Gouvernement estime qu'une telle mesure n'est pas opérationnelle immédiatement mais doit être annoncée et préparée, de façon à **identifier le périmètre des ministères et des opérateurs devant supporter l'effort**, en tenant compte des capacités de redéploiement interne, par exemple à partir de fonctions support, encore nombreuses dans certains ministères, des mesures de rationalisation des opérateurs possibles dans les différents champs concernés, des capacités d'abandon de certaines missions non prioritaires ainsi que des efforts déjà conduits par certaines structures. Cela supposerait aussi une **notification préalable** des administrations et des opérateurs dans un délai suffisant pour informer les services concernés et leur permettre de **mettre en œuvre les arbitrages nécessaires**.

Toutefois, la mise en œuvre du non-remplacement d'une partie des fonctionnaires partant à la retraite est techniquement réalisable en cours d'examen du projet de loi de finances, notamment par le biais d'amendements d'initiative parlementaire. **S'il était appliqué à l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État dès 2026, un non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur trois génèrerait une diminution totale de l'ordre de - 17 000 ETP et une économie d'environ 0,4 milliard d'euros la première année**, puis de l'ordre de 0,8 milliard d'euros à partir de la deuxième année. Hors ministères régaliens (armées, intérieur, justice), la mesure génèrerait environ - 12 000 ETP et une économie d'environ 275 millions d'euros en 2026. Cela supposerait des réductions d'emplois significatives, y compris au sein de l'éducation nationale.

3. La nécessité de provisionner les retraites des fonctionnaires

Le non-remplacement d'une partie des fonctionnaires partant à la retraite aurait entre autres pour effet de dégrader encore davantage l'équilibre du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État (*voir supra, au 2 du B du II*). Or, si la France n'a pas provisionné dès le départ le coût des retraites futures de ses agents publics, ce qui pèse aujourd'hui sur les autres dépenses de l'État, d'autres pays ont fait ce choix.

Provisionner les retraites des futurs fonctionnaires – c'est-à-dire débloquer des capitaux, y compris par de la dette, pour les investir à long terme sur les marchés financiers – **permettrait à terme de financer tout ou partie des dépenses de retraite**, notamment les retraites des fonctionnaires, **autrement que par des prélèvements obligatoires ou de la dette publique**. Cela permettrait aussi de répartir plus équitablement le « coût complet » d'un fonctionnaire, incluant son traitement puis sa pension de retraite, entre les générations, et cela sans coût social.

Un récent rapport de l'Institut Molinari⁽¹⁾ souligne que, **si l'État avait provisionné ses retraites comme l'ont fait d'autres organismes tels que le Sénat ou la Banque de France, il aurait ainsi pu économiser entre 35 et 60 milliards d'euros en 2023**. À cet égard, le rapport regrette que le Fonds de réserve des retraites, créé en 1999, n'ait pas été suffisamment provisionné, et que son utilisation ait été anticipée et détournée. Il cite en contre-exemple le Fonds d'amortissement des régimes de retraite québécois, qui a provisionné les retraites des fonctionnaires du Québec sur toute la période 1993-2020 jusqu'à détenir une valeur équivalente à 20 % du PIB, ce qui lui a permis une création de richesse nette de 2,8 % par an.

Le rapport souligne par ailleurs que **le provisionnement des retraites des fonctionnaires pourrait, et devrait, être réalisé même dans un contexte de déséquilibre des finances publiques**. En effet, l'expérience montre que, sur longue période, le rendement des placements excède le coût de la dette publique, de sorte que la capitalisation publique génère de la richesse. Ainsi, selon les calculs de l'Institut Molinari, un emprunt de l'État à hauteur de 1 % du PIB par an sur plusieurs décennies, placé dans un Fonds de réserve des retraites remanié, permettrait, selon les hypothèses, de créer une richesse nette comprise entre 22 % et 46 % et d'autofinancer entre 59 % et 126 % des retraites des fonctionnaires.

4. Un gel des avancements automatiques

Pour limiter la dynamique de la masse salariale, un **gel des avancements automatiques** d'échelons et de grades pourrait être envisagé. Il constituerait en un report de ces revalorisations automatiques par un blocage temporaire de la constitution d'ancienneté durant une période blanche, pour les titulaires mais également pour les contractuels. Cette mesure pourrait être mise en œuvre **par voie réglementaire** (par le biais d'un décret transversal en Conseil d'État pour les fonctionnaires et de décrets spécifiques pour les magistrats, militaires ou certains corps particuliers), en anticipant les cas particuliers (promotions, reclassements) pour garantir une mise en œuvre cohérente et équitable.

(1) Institut économique Molinari, « Provisionner les retraites des fonctionnaires pour restaurer les finances publiques », janvier 2025.

S'il était appliqué sur l'ensemble de l'année 2026, un gel représenterait une économie totale de l'ordre de **2,8 milliards d'euros**, dont :

- 1,4 milliard d'euros pour la fonction publique d'État ;
- 0,8 milliard d'euros pour la fonction publique territoriale ;
- 0,6 milliard d'euros pour la fonction publique hospitalière.

La mesure aurait naturellement un impact plus fort sur les agents situés en première moitié de carrière, qui ont des durées d'échelons plutôt plus courtes, et épargnerait *a contrario* les agents demeurant de nombreuses années au sommet de leur grade. Un paramétrage adapté pourrait toutefois permettre, par souci de justice sociale, d'**exonérer d'efforts les agents les moins rémunérés**. Ainsi, pour la fonction publique d'État, exclure les agents de catégorie C n'abaîsserait l'économie générée que de 100 millions d'euros.

Le rapporteur général estime qu'une telle mesure n'est pas pertinente pour la fonction publique territoriale, en raison du principe de libre administration des collectivités locales.

S'agissant de la fonction publique hospitalière, il souligne qu'elle risquerait d'entrer en contradiction avec l'objectif de rattrapage issu des mesures Ségur.

Il n'est donc pas favorable à son application ni dans la fonction publique territoriale, ni dans la fonction publique hospitalière.

*

* *

AUDITION DU PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Lors de sa première réunion du mardi 14 octobre 2025, la commission a entendu M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906) (M. Philippe Juvin, rapporteur général) et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (n° 1907) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. Nous recevons M. Pierre Moscovici, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), afin qu'il nous présente l'avis rendu par le Haut Conseil sur les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, rendus publics ce matin même.

Le Haut Conseil relève en particulier dans son avis que « de nombreuses modifications aux mesures annoncées en saisine ont d'ores et déjà été évoquées dans les discussions politiques », sans avoir été communiquées au Haut Conseil. J'ajoute que je trouve fort surprenant que nous ayons connaissance du texte projet de loi de finances par la presse. C'est un problème que les commissaires aux finances soient les derniers informés ! La ministre du budget, Mme de Montchalin, indique que cela ne provient pas de Bercy, mais cela n'enlève rien au problème.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. Je présenterai les principales conclusions de l'avis relatif au PLF et au PLFSS pour l'année 2026, que nous avons transmis jeudi dernier au gouvernement. La publication de l'avis du Haut Conseil coïncidera avec sa transmission au Parlement, en fin de matinée, à l'issue du Conseil des ministres. Précisons que ce n'est pas non plus du Haut Conseil que provient la communication du PLF.

C'est la dernière fois que je présente un avis sur un projet de loi de finances. J'ai été très heureux de le faire pendant cinq ans. Je termine en apothéose, car, étant donné le contexte particulier, l'avis est également particulier. Le Haut Conseil a été saisi le 2 octobre des prévisions macroéconomiques et de finances publiques des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Cette saisine est intervenue juste dans les temps pour qu'un budget soit déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et examiné dans les délais prévus par la Constitution – en théorie, vous auriez dû être saisis hier.

Or, quatre jours après la saisine, la démission du gouvernement a créé une incertitude majeure quant au devenir des textes soumis au Haut Conseil – allaient-ils être examinés tels quels, remplacés par d'autres textes, ou simplement retirés ? Au regard des discussions entre les forces politiques et de certaines déclarations, il

(1) <https://assnat.fr/RuH2rN>.

semble très hypothétique que les mesures sous-tendant ces prévisions soient mises en œuvre en l'état, alors que des modifications substantielles au PLF et au PLFSS ont déjà été évoquées.

Cela rend l'avis du HCFP spéculatif dès sa publication, ce qui est inédit. C'est symptomatique du fonctionnement actuel de nos institutions, qui est mis à mal par la crise politique. Le projet de budget discuté par votre assemblée risque de différer assez fortement de la copie soumise au HCFP, ce qui ferait du présent avis un exercice à blanc.

Rappelons que la consultation du HCFP n'est pas qu'une étape formelle. Il n'est pas possible de se dispenser de son avis. Le Haut Conseil n'est pas là par hasard. Nous – j'étais alors ministre de l'économie et des finances – avons créé cet organisme indépendant en 2012, en réponse à la crise des dettes souveraines. Nous avons alors jugé, avec nos partenaires européens, qu'il était essentiel que dans chaque pays une instance budgétaire indépendante rende un avis objectif et neutre sur les trajectoires de finances publiques – c'est une telle instance qui avait fait cruellement défaut à la Grèce en 2008. Elle sert en outre de corde de rappel, en cas de déviation des trajectoires.

La situation était inédite, puisque le Haut Conseil n'a pu commencer d'examiner le texte que le 6 octobre. Toutefois, le Haut Conseil a tenu à prendre ses responsabilités, à jouer le rôle institutionnel qui lui est confié par les articles 61 et 62 de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances), afin d'éviter que le PLF et le PLFSS soient entachés d'un risque d'inconstitutionnalité. De fait, les avis du HCFP sont obligatoires et indispensables. Après un bref débat, nous avons décidé de permettre à la procédure institutionnelle de se dérouler régulièrement. Le mieux pour notre pays est que le PLF soit adopté par le Conseil des ministres – ce sera le cas dans quelques minutes – et qu'il soit déposé et débattu dans les temps par le Parlement. Le 9 octobre, nous avons transmis notre avis sur les deux textes au gouvernement. Nous avons donc respecté impeccablement le délai d'une semaine imparti par la loi organique.

L'avis du Haut Conseil est rendu sur la seule base de la copie qui lui a été soumise. Nous n'avons cependant pas ignoré le contexte et nous avons souligné les difficultés méthodologiques, les aléas et incertitudes qui entourent cet exercice.

Précisons que, pour que l'avis du Haut Conseil soit valide, il faut que le texte adopté par le Conseil des ministres soit bien celui qui nous a été transmis. C'est le cas – du moins, je n'ai pas de raison d'en douter.

J'en viens au contenu de l'avis. Après deux années noires, 2025 marquerait une toute première étape, assez limitée mais réelle, de redressement des comptes publics. C'est une bonne nouvelle, dans ce contexte dégradé : les prévisions économiques et de finances publiques pour 2025 sont crédibles, selon le Haut Conseil. C'est du solide. Même s'il reste des aléas d'ici à la fin de l'année, les prévisions actualisées nous semblent équilibrées.

De manière réaliste, le gouvernement table sur une croissance de 0,7 % en 2025, soit un niveau inchangé par rapport à avril 2025. Au regard de l'acquis de croissance en 2025, qui était de 0,6 % au deuxième semestre, l'atteinte de la cible de 0,7 % semble crédible. Si le surcroît d'incertitudes lié à la situation politique peut être préoccupant pour la suite, en 2026, il ne semble pas remettre en cause la croissance annuelle pour 2025.

En matière de prévision d'inflation, le scénario soumis au Haut Conseil anticipe une hausse des prix de 1,1 % en 2025. Cette prévision a été revue à la baisse de 0,3 point depuis celle d'avril, du fait de la baisse des prix du pétrole et de l'appréciation de l'euro ; elle nous semble plausible.

Les prévisions de finances publiques – celles des recettes, des dépenses et du solde public – sont également crédibles pour le HCFP. Comme toujours, des aléas demeurent, mais les estimations sont cohérentes avec le scénario économique et les informations disponibles.

En 2025, d'après le gouvernement, les prélèvements obligatoires augmenteraient de 4,1 %. Cette prévision est en hausse de 2 milliards d'euros par rapport à avril, ce qui semble réaliste au Haut Conseil. En effet, s'il existe des aléas significatifs pour les mois à venir, ceux-ci vont dans les deux sens, en particulier pour l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les sociétés (IS) et la nouvelle contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR).

Le gouvernement anticipe une progression de 2,7 % des dépenses publiques en valeur ; de 1,2 % en volume. Cette prévision actualisée semble vraisemblable. La prévision de dépenses pour 2025 a été, comme celle de prélèvements obligatoires, légèrement revue à la hausse, avec 3 milliards d'euros supplémentaires depuis avril. D'un côté, les dépenses de la sphère sociale devraient être un peu plus élevées que prévu, notamment compte tenu de la situation financière très dégradée des hôpitaux. De l'autre, les administrations locales connaissent un ralentissement de leurs dépenses d'investissement plus marqué qu'attendu dans les prévisions antérieures.

Au total, le scénario présenté, celui d'un déficit à 5,4 % en 2025, inchangé depuis avril dernier, semble crédible. La réduction du déficit structurel atteindrait ainsi 0,7 point de PIB, ce qui est important.

J'appelle toutefois votre attention sur le fait que l'effort structurel, de plus de 24 milliards d'euros, proviendrait intégralement de la hausse des prélèvements obligatoires. L'effort en dépense serait nul. Ce n'est pas exactement ce qui vous a été présenté il y a quelques mois, dans les projets de budget de M. Barnier puis de M. Bayrou. Cela traduit une fois de plus l'incapacité, jusqu'à présent, à agir de manière résolue sur le niveau et la qualité de nos dépenses, qui restent à un niveau très élevé.

En résumé, pour 2025, les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement sont crédibles, selon le Haut Conseil. Elles marquent un tout début

de redressement des comptes publics. C'est un premier pas, encore limité, mais qu'il faut souligner. Là est l'élément solide, robuste, de cet avis.

Venons-en au scénario macroéconomique pour 2026 – vous constaterez une sorte de dégradé dans mon propos. Le Haut Conseil considère que celui-ci repose sur des hypothèses optimistes. Cela peut paraître paradoxal, parce que les chiffres ne sont pas très différents de ceux des prévisionnistes. Toutefois, nos remarques ne portent pas tant sur le chiffre de la croissance lui-même, que sur la cohérence interne du scénario, qui nous paraît reposer sur un pari très favorable : celui d'une croissance plus vigoureuse en 2026 qu'en 2025, malgré un ajustement budgétaire plus important en 2026 qu'en 2025.

L'hypothèse de croissance retenue pour 2026, de 1 % en volume, n'est qu'un peu au-dessus de celle des autres prévisionnistes – en septembre, leur consensus était de 0,9 %. C'était aussi le chiffre de la Banque de France. Toutefois, le gouvernement retient un scénario de budget plus restrictif que les autres prévisionnistes. L'effet de frein sur l'activité à court terme devrait donc être plus marqué, à cause du net ralentissement prévu de la dépense publique l'an prochain, des hausses des prélèvements et des gels de revalorisations. En théorie, cela devrait se traduire par une estimation de croissance plus faible que le consensus des prévisionnistes, qui n'intègre pas un ajustement budgétaire aussi important. En contrepartie de ce frein budgétaire, le scénario dont nous avons été saisis table sur une reprise de la demande intérieure privée, dont l'ampleur nous paraît volontariste. C'est *En attendant Godot* : depuis des années, on nous annonce que la consommation va repartir, or nous constatons l'importance de l'épargne et des comportements de précaution, puissants dans une période d'incertitudes comme celle-ci.

Ce volontarisme est particulièrement net pour l'investissement des entreprises, qui rebondirait de plus de 2 % en 2026, dans la prévision du PLF, contre au mieux 1 % chez les autres prévisionnistes. C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, pour la consommation des ménages, qui rebondirait de 0,9 point, malgré l'absence de gain de pouvoir d'achat. Cela suppose une baisse du taux d'épargne – celle-ci serait possible, au vu des niveaux records atteints récemment par ce taux, mais nous risquons d'être déçus par l'ampleur de cette baisse, surtout au vu de l'instabilité politique actuelle. En outre, il n'y a pas de stimulus à attendre du commerce extérieur ; la guerre tarifaire et l'appréciation de l'euro vont limiter le rebond des exportations l'an prochain. La contribution du commerce extérieur à la croissance serait donc à peu près neutre.

Au total, le Haut Conseil estime que ce scénario macroéconomique pour 2026, qui associe un ajustement budgétaire marqué et une accélération de l'activité, est plutôt volontariste. Il n'est pas impossible, même s'il repose sur une hypothèse favorable. L'hypothèse de croissance économique était de 1,2 % en avril dernier ; elle a été abaissée à 1 %. Elle diverge moins du consensus que lors de l'exercice passé – pour le grand cru 2024, le consensus concernant la croissance

était de 0,8 %, mais la prévision de 1,4 %. Le Haut Conseil avait été très sympa, à l'époque.

Enfin, la prévision d'inflation pour 2026, de 1,3 %, est plausible, et celle de masse salariale, de 2,3 %, est un peu élevée, comme celle de la croissance. Si les ajustements se révélaient moins forts que prévu, notre raisonnement concernant la croissance serait légèrement différent – de fait, notre critique porte sur la cohérence entre l'effort et la croissance prévus.

Le Haut Conseil s'est ensuite penché sur le scénario de finances publiques pour 2026, qui est plus hypothétique, plus spéculatif – intéressant, mais à confirmer, comme on dit.

Le scénario du gouvernement prévoit une baisse du déficit public à 4,7 % du PIB l'an prochain. Ce serait une baisse notable de 0,7 point de PIB par rapport à 2025. Ce scénario correspondrait, s'il était mis en œuvre, à une deuxième étape de réduction du déficit, importante, après la première marche de 2025.

Certes, le Premier ministre a annoncé un nouvel objectif moins ambitieux, celui d'un déficit inférieur à 5 % en 2026, mais ce chiffre n'a pas été intégré à la copie qui vous a été transmise. Nous n'avons pu l'expertiser, car nous ne pouvons rendre notre avis que sur les données figurant dans le projet de loi de finances qui nous a été transmis, le même que celui qui sera déposé à l'Assemblée.

En se fondant sur l'hypothèse de 4,7 % de déficit, le Haut Conseil émet une première réserve au regard du caractère un peu volontariste des hypothèses économiques qui sous-tendent ces prévisions. Cependant, la prévision de croissance dite spontanée des prélèvements obligatoires nous semble globalement acceptable, en étant légèrement prudente par rapport aux hypothèses économiques.

Le Haut Conseil a en revanche des interrogations fortes sur les mesures d'économies en dépenses ou les recettes nouvelles contenues dans le projet qui lui a été présenté.

À n'en pas douter, des mesures d'économies substantielles sur la dépense figurent dans le projet qui nous a été soumis : une année blanche sur les prestations sociales et les salaires publics ; une baisse des crédits ministériels hors défense, tandis que ceux consacrés à la défense progresseraient fortement ; un resserrement marqué des transferts de l'État vers les collectivités locales ; un paquet d'économies très significatif sur l'assurance maladie, avec notamment la hausse des franchises et la participation des assurés – un niveau d'Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) record depuis vingt-cinq ou trente ans. Au total, cela représenterait une économie de l'ordre de 17 milliards d'euros sur la dépense publique, par rapport à un scénario stabilisant le poids de la dépense dans le PIB.

Le projet comprend aussi une hausse notable des prélèvements obligatoires en 2026 : près de 14 milliards d'euros nets en plus, avec le gel du barème de l'IR, une nouvelle économie sur les allègements généraux, des mesures sur les niches

fiscales et sociales, la reconduction pour moitié de la surtaxe d'IS, la prolongation de la contribution différentielle sur les hauts revenus et une taxe sur les holdings. Le projet inclut aussi une reprise de la baisse de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et une mesure en faveur du pouvoir d'achat qui n'a pas été spécifiée au Haut Conseil, dont l'impact devrait être limité mais pas négatif pour le déficit.

Le quantum de mesures incluses dans ce projet est donc substantiel. Toutefois, le Haut Conseil est obligé d'émettre de sérieux doutes quant à leur réalisation.

D'abord, même dans l'hypothèse, désormais très théorique, où l'ensemble des mesures présentées seraient adoptées et mises en œuvre, les cibles visées resteraient ambitieuses. Les mesures en recettes ont un rendement qu'il est parfois difficile au Haut Conseil de confirmer, par exemple, le gain prévu de 1,5 milliard d'euros grâce au nouveau projet de loi de lutte contre la fraude. Du côté des dépenses, l'évolution prévue est de 0,2 % en volume et de 1,7 % en valeur. Ce n'est pas inédit mais c'est faible en perspective historique. Tenir cet objectif supposerait non seulement que l'ensemble des économies soient réalisées, mais aussi une grande vigilance en gestion.

Surtout, les annonces publiques et les discussions récentes suggèrent qu'une pleine mise en œuvre des mesures évoquées est peu probable – pour manier l'euphémisme. En outre, des mesures nouvelles, qui ne figurent pas dans le projet de texte dont nous avons été saisis, sont susceptibles de remettre fortement en cause le scénario présenté ici. Ce serait bien sûr le cas avec une suspension de la réforme des retraites.

Au total, le Haut Conseil estime donc que la prévision de solde public pour 2026 qui lui est soumise est fragilisée par un scénario macroéconomique volontariste et, surtout, par le risque de sous-réalisation, voire l'absence de réalisation, de tout ou partie des mesures de recettes et d'économies affichées.

Alors que le projet de loi transmis par le gouvernement est susceptible d'être profondément remanié – et pas seulement dans la discussion parlementaire –, il me semble important de rappeler quelques messages essentiels à l'ensemble des décideurs politiques.

Le Haut Conseil a pour mission de s'assurer de la cohérence de la trajectoire budgétaire avec les engagements que nous nous sommes nous-mêmes fixés et que nous avons pris vis-à-vis de nos partenaires européens.

Nous en avons déjà dévié plusieurs fois et nous avons désormais repoussé l'atteinte des 3 % de déficit à 2029. Le Haut Conseil avait d'ailleurs identifié en avril un « écart important » entre les orientations pluriannuelles de la loi de programmation des finances publiques et les résultats d'exécution, ce qui nous avait amenés à déclencher le mécanisme de correction pour respecter la trajectoire fixée.

Or, pour rétablir nos finances publiques, pour atteindre l'objectif de 3 % en 2029, il est à mes yeux pleinement nécessaire de reprendre le contrôle de nos finances publiques et de freiner l'envolée de la dette. Le chiffre de 3 % ne sort pas uniquement d'un traité. Il représente arithmétiquement le niveau où la dette commence à se résorber. Or, pour l'instant cela ne surviendra qu'en 2029. Plus nous repoussons l'atteinte de cette cible, plus la dette augmente. C'est un choix collectif : pouvons-nous vivre avec 120 ou 130 % de dette publique ? Il nous faut un effort continu, dans la durée, de redressement de nos finances publiques. L'année 2025 n'est qu'une toute première étape et elle a été atteinte grâce à 24 milliards d'euros de hausses de prélèvements obligatoires.

Dans le scénario soumis par le gouvernement, l'année 2026 serait une deuxième marche importante, avec plus de 30 milliards d'euros d'effort structurel, soit 1 point de PIB, dont 17 milliards d'euros en dépenses et 14 milliards d'euros en recettes additionnelles.

Pourtant, même avec un tel effort, la dette continuerait à croître de façon très préoccupante. Elle augmenterait de plus de 2,5 points de PIB en 2025 et encore de 2 points en 2026, pour atteindre presque 118 points de PIB. Cette dynamique singularise la France de ses partenaires. Je ne dis pas que c'est insoutenable, mais que nous divergeons fortement des autres.

La charge d'intérêts augmenterait de plus de 13 milliards d'euros entre 2024 et 2026. Elle atteindrait ainsi 74 milliards d'euros et progresserait rapidement en part de PIB, de plus de 0,3 point de PIB en deux ans. Je rappelle que cette charge de la dette n'était que de 35 milliards d'euros en 2021. Cela signifie que, dans le meilleur des cas, elle aura plus que doublé en cinq ans et tangenterait le niveau du budget de l'éducation nationale – quand la charge d'intérêts était de 35 milliards d'euros, elle était à peu près équivalente au budget du ministère du logement. Elle s'approche désormais allègrement du premier budget de la nation.

Même dans ce scénario, qui reste très théorique, notamment pour 2026, il nous resterait beaucoup de chemin à faire pour ramener notre déficit sous les 3 % et parvenir enfin à maîtriser notre endettement et la charge de la dette. Dans ce scénario, nous ne reviendrions en effet que partiellement en 2026 sur la trajectoire pluriannuelle de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Nous serions toujours 1,1 point de PIB au-dessus de la trajectoire que nous nous étions alors fixés.

Je note d'ailleurs qu'il existe une dissonance persistante entre la trajectoire et les dispositions de la LPFP, adoptée en décembre 2023, et les documents transmis par la France aux institutions européennes – le PSMT (plan budgétaire et structurel à moyen terme), qui résulte de la modernisation des règles budgétaires européennes en avril 2024. En tant que président du Haut Conseil, je suis obligé de remarquer – même si cela n'a pas beaucoup de sens concrètement – qu'il faut désormais réfléchir à une révision de la loi organique pour mieux articuler ces deux documents et traduire en droit français les nouvelles règles européennes – la majorité de nos

partenaires européens ont déjà engagé ou achevé ce travail –, mais aussi pour renforcer le mandat et les conditions d'exercice du Haut Conseil, comme je l'ai souvent évoqué.

Le Haut Conseil est pour le Parlement et la commission des finances, en particulier, un partenaire et, d'une certaine façon, un allié. Nous travaillons pour vous, pour éclairer vos débats. C'est comme cela que j'ai vécu ma présidence. Plus nos missions et moyens se rapprocheront de celles de nos équivalents dans les autres pays européens – actuellement, ils sont encore d'un niveau très inférieur –, plus nous serons utiles, notamment concernant la soutenabilité de la dette. J'ai déjà formulé plusieurs propositions à cet égard.

Je m'exprime devant vous avec gravité. Je ne peux que réitérer les messages déjà maintes fois répétés en tant que Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques.

Il est indispensable que la France reprenne le contrôle de ses finances publiques. On ne fait pas de bonnes politiques publiques sans finances publiques saines. Nous sommes le troisième pays le plus endetté de la zone euro, derrière la Grèce et l'Italie. Nous empruntons désormais à des taux supérieurs à l'Espagne et égaux à ceux de l'Italie, alors qu'en juin 2024, par exemple, l'écart avec ce pays était de 80 points de base, en notre faveur. Ce n'est pas une situation à la hauteur de notre pays.

Tel un nœud coulant, cette situation réduit progressivement nos marges de manœuvre budgétaires pour faire face à un potentiel choc conjoncturel. Elle met en danger notre capacité à préserver notre cohésion sociale. Surtout, elle nous empêche d'investir davantage dans les services publics, la transition écologique et la transition numérique, alors que l'intensification de la concurrence internationale rend cela plus nécessaire que jamais. Nous endetter c'est nous paupériser et nous interdire de préparer l'avenir.

Nous avons l'ardente obligation de mettre fin à cette période d'incertitudes et d'adopter un budget qui réduise notre déficit public et replace la dette sur une trajectoire descendante. Quel que soit le résultat des discussions politiques et les amendements que le gouvernement, vous-même et les sénateurs souhaiteront apporter au projet de loi de finances, le Haut Conseil, plus que jamais, appelle à la plus grande vigilance sur la soutenabilité à moyen terme des finances publiques.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions. J'en profite pour remercier les équipes du Haut Conseil qui, alors qu'elles sont d'un pluralisme remarquable, créent toujours du consensus. Elles réussissent à travailler dans des délais invraisemblables, grâce au concours d'un secrétariat réduit mais brillant.

M. le président Éric Coquerel. Nous commençons donc la discussion budgétaire et nous disposerons de soixante-dix jours, même si nos marges de temps

ont été réduites à zéro puisque le PLF nous a été transmis plus tardivement que les années précédentes.

Par ailleurs, j'ai demandé au ministre chargé des relations avec le Parlement quelle était la doctrine, au cas où le PLFSS ne serait pas adopté au bout de cinquante jours. Il m'a confirmé que dans ce cas-là, le texte initial du PLFSS serait adopté par voie d'ordonnance.

Ma première question porte sur l'évolution tendancielle des dépenses. Pour 2026, vous estimez la réduction du déficit structurel à 0,8 point de PIB, soit 30 milliards d'euros, dont environ 17 milliards d'euros en dépenses et près de 14 milliards d'euros en recettes. Si l'effort semble moindre que celui annoncé par M. Bayrou, c'est notamment parce que la présentation a changé. En effet, la méthode de calcul de M. Bayrou, comme celle de M. Barnier – c'était à l'époque une nouveauté – impliquait de prendre en compte non seulement les chiffres bruts, mais aussi l'évolution tendancielle des dépenses, pour comparer le budget de deux années consécutives. Si l'on suit cette méthode, la réduction prévue pour 2026 n'est pas de 17 milliards d'euros, mais de 27 milliards environ.

Quel est l'avis de la Cour des comptes concernant les méthodes d'estimation de l'évolution des budgets ? Pour ma part, je considère que le taux d'évolution tendancielle des dépenses n'est pas un mauvais outil, car il montre quel budget serait nécessaire pour répondre aux mêmes besoins. Pouvez-vous nous confirmer, en tout cas, que M. Lecornu a bien changé de mode de calcul, par rapport à M. Bayrou ?

Ma deuxième question porte sur les incertitudes et les fragilités du projet de budget. Le Haut Conseil souligne ce qu'il appelle poliment son « volontarisme » et le « caractère hypothétique » de ses grands équilibres. Comme l'an dernier, il semble que le gouvernement surestime la contribution de la demande intérieure, c'est-à-dire la demande des entreprises et la consommation des ménages. Vous soulignez à quel point une incertitude pèse à cet égard. Je note moi-même, avec l'Insee, que la confiance des ménages et le climat des affaires se sont dégradés depuis la dissolution d'il y a un an. L'Insee va jusqu'à estimer que cela pourrait représenter jusqu'à – 0,25 % de croissance. Dans quelle mesure pensez-vous que la contribution de la demande intérieure à la croissance – ménages et entreprises – est surestimée ?

J'en viens à la nature des mesures d'austérité et à leur impact sur la croissance. Le Haut Conseil note, même s'il ne le dit pas dans ces termes, que les principales mesures d'économies budgétaires porteront sur l'ensemble des ménages – année blanche, franchise d'assurance maladie, baisse des budgets de l'État et baisse des budgets des collectivités territoriales. Par ailleurs, le Haut Conseil relève que le PLF pour 2026 « retient une orientation plus restrictive des finances publiques, qui pèserait donc davantage à court terme sur l'activité », ce qui conduirait à un risque récessif. Ne craignez-vous pas que cette politique abîme encore davantage l'activité en continuant à dégrader la consommation populaire et la demande des entreprises, donc les rentrées fiscales et celles des cotisations ?

M. Pierre Moscovici. Vous pointez une différence d'approche par rapport à ce que faisaient les gouvernements précédents, de Michel Barnier et de François Bayrou. La Cour des comptes et le Haut Conseil n'ont jamais raisonné, pour leur part, en tendanciel. Nous avons toujours utilisé une méthode usuelle et reconnue, qui est celle de l'effort structurel par rapport à l'année précédente – c'est cette approche qui est en vigueur au niveau européen. Il ne faut donc pas comparer le chiffre de 30 milliards d'euros que nous évoquons avec celui, antérieur, de 44 milliards, ni les montants concernant l'évolution des dépenses avec ceux évoqués dans les copies précédentes. On peut trouver que le tendanciel est intéressant, mais la Cour des comptes et le Haut Conseil se fondent sur les méthodes de calcul usuelles.

Il y avait implicitement une dégradation du déficit structurel dans le tendanciel retenu par M. Bayrou, puisque l'évolution des dépenses devait être supérieure à la croissance potentielle. Son projet de budget conduisait à 4,6 % de déficit, contre 4,7 % dans le PLF qui vous est soumis. Ce qui compte, c'est la trajectoire, le point où nous sommes par rapport au PSMT transmis à Bruxelles, mais nous savons aussi que les 4,7 % prévus se sont transformés, quelque part, en 5 % avant même que commence la discussion budgétaire. Le texte qui vous est transmis sera nécessairement soumis à des modifications.

Monsieur le président, vous vous exprimez dans un langage qui est le vôtre, et que je comprends très bien, au sujet de l'austérité et de la consommation populaire. Le Haut Conseil raisonne un peu différemment : nous sommes une institution tout de même technique, qui s'intéresse à la consolidation budgétaire et à son impact sur la croissance en 2026. Dans le scénario économique qui nous a été présenté, l'ajustement budgétaire envisagé pèserait à hauteur de 0,4 point de PIB sur la croissance de 2026, soit moitié moins que l'ajustement lui-même. L'impact serait assez faible par rapport aux effets usuels d'un ajustement budgétaire, ce que l'administration justifie par la composition de l'ajustement, en partie ciblé vers des ménages relativement aisés ou de grandes entreprises. C'est un argument qui n'est pas inaudible mais, même en prenant en compte cet effet lié à la composition, nous estimons que l'ajustement envisagé en 2026 devrait peser un peu plus sur la croissance. Par ailleurs, celle-ci devrait être affectée par l'ajustement budgétaire déjà réalisé en 2025. Si l'on prend en considération la composition de l'ajustement budgétaire en 2026 et l'effet retardé de l'ajustement de 2025, l'effet de frein sur la croissance devrait être d'au moins 0,6 point de PIB, soit 0,2 point de plus que dans l'estimation qui nous a été présentée. Nous soulignons donc un risque d'incohérence interne – c'est ainsi que le Haut Conseil raisonne.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Ma première question concerne l'effet potentiellement récessif de l'augmentation des prélèvements obligatoires qui est prévue dans la copie du gouvernement. Vous paraît-il possible d'évaluer l'effet sur les investissements et la consommation ? Nous avons l'impression qu'il pourrait être sous-estimé.

J'en viens à l'histoire incroyable de la répartition de l'effort entre les dépenses et les recettes. On nous avait vendu il y a un an l'équilibre suivant : 70 % de réduction des dépenses et 30 % de hausse des recettes. Votre analyse, à l'époque, était que la réduction des dépenses représenterait simplement 30 % du total, et nous apprenons maintenant, grâce à vous, que cette part a en fait été nulle en 2025. Votre analyse pour 2026 est que l'effort en matière de recettes serait de 14 milliards d'euros et celui en matière de dépenses de 17 milliards. Cela sera-t-il vrai cette fois-ci, ou nous expliquera-t-on encore dans un an qu'il n'y a finalement eu que des recettes supplémentaires et aucune dépense en moins ? Peut-on croire ce qui nous est dit ? Est-ce réaliste ?

Vous venez de rappeler qu'il faut reprendre le contrôle de la dépense publique. Or j'ai le souvenir que des travaux de revue des dépenses ont été menés d'une façon très rigoureuse et assez systématique, notamment au moment des élections présidentielles. Voyez-vous dans la copie du gouvernement une mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes ? Si c'est le cas, lesquelles ? À l'inverse, des recommandations qui vous paraîtraient particulièrement utiles et pertinentes, à la fois techniquement et politiquement, vous semblent-elles absentes ? En somme, existe-t-il des marges de manœuvre pour baisser les dépenses publiques qui auraient fait l'objet d'analyses d'organismes tels que la Cour des comptes, lesquelles analyses pourraient nourrir la réflexion des députés ?

M. Pierre Moscovici. L'effet de la hausse des prélèvements obligatoires est indéniable. Cette hausse freine le pouvoir d'achat et pèse un peu sur les entreprises, ce qui joue sur la croissance, mais la modération des dépenses le fait tout autant. La question qui se pose est celle de l'arbitrage entre ajustement budgétaire et croissance : il faut arriver à construire, entre les deux, quelque chose qui soit cohérent. Mais sur le plan des finances publiques, honnêtement, nous sommes non pas sur une ligne de crête mais face à une assez grande difficulté. Nous ne sommes pas sur le point de connaître une crise financière, nous ne verrons pas le FMI (Fonds monétaire international) à Paris, nous n'aurons pas de programme d'ajustement européen et nous ne sommes pas la Grèce. Je le dis aujourd'hui à ceux qui jouent les Cassandra, mais je ne peux pas garantir qu'au train où nous allons, s'il n'y a pas d'ajustement sérieux, nous puissions tout à fait éviter cela dans deux ou trois ans, notamment en lien avec les finances sociales.

J'ajoute que même sans crise, emprunter de tels montants et payer des emprunts aussi chers, avoir une charge de la dette qui ne cesse d'augmenter et va finir par dépasser les 100 milliards d'euros, c'est la paralysie garantie pour l'action publique dans un pays qui en a pourtant besoin. Je ne vois pas comment la France pourra assumer ses ambitions et faire face à ses besoins si elle laisse filer sa dette de la sorte. Je ne voudrais pas tomber dans des réflexions rétrospectives parce que c'est ma dernière année à ce poste, mais il était pour moi unimaginable lorsque j'étais commissaire européen, entre 2014 et 2019, que la dette publique française dépasse celle de l'Espagne, du Portugal ou de la Belgique, tout comme il était unimaginable que nos taux d'intérêt deviennent plus élevés que ceux de ces pays et de la Grèce, sur laquelle j'ai tant travaillé pendant sept ans, et il était invraisemblable

aussi que nous soyons en la matière à égalité avec l'Italie. Mesurons bien ce qui est en train de se passer.

Je me souviens très bien d'être venu ici lors de la présentation du budget 2025 par le gouvernement Barnier et d'avoir dit, très benoîtement, que la proportion de 70 % d'économies et de 30 % de recettes supplémentaires qui était annoncée devait, en réalité, être inversée. On s'aperçoit que l'exécution est encore différente, puisque la totalité de l'effort a porté sur les prélèvements obligatoires et pas du tout sur les économies, ce qui traduit des choix culturels et collectifs sur lesquels je n'ai pas de commentaires à faire. Le projet de loi de finances que vous allez examiner évite ce biais. Le sentiment que j'ai est que, cette fois, on ne trouve pas dans le texte des bavures systématiques qui font passer des hausses d'impôt pour des économies. Dans ce qui vous a été transmis, je ne vois pas de fausse monnaie de cette nature. En revanche, je veux souligner deux points qui ne sont pas totalement négligeables.

Tout d'abord, les recettes paraissent plus incertaines que celles prévues pour 2025, et le rendement des mesures nouvelles envisagées semble fragile. Ces mesures, nombreuses, qui devraient représenter 14 milliards d'euros, ne sont pas toujours étayées dans les documents transmis au Haut Conseil, qui n'a pas vraiment les moyens, ni le temps, de contre-expertiser en détail les chiffres mais qui questionne tout de même certaines hypothèses. J'ai déjà mentionné la lutte contre la fraude : on peut se demander si le 1,5 milliard d'euros comptabilisés, dans l'hypothèse de l'adoption d'une nouvelle loi, sont une mesure nouvelle. Par ailleurs, l'abandon d'autres mesures qui nous ont été présentées, comme la fiscalisation des salaires des étudiants, a été évoqué – et ce cas risque de ne pas être le seul. D'un point de vue endogène, si des économies substantielles sont prévues dans le PLF – gels, franchises, etc. –, on y trouve un peu moins d'économies structurelles. Sur ce plan, la Cour a fait des propositions, en effet. C'est son rôle, mais le gouvernement dispose. Je ne crois pas au gouvernement des juges ou des experts. Le gouvernement de la France repose sur les politiques : c'est dans le dialogue entre l'exécutif et le législatif que tout se joue, même si nous sommes une institution qu'on gagnerait parfois à écouter et même à entendre.

Le deuxième point, qui est le principal, est la fragilisation exogène. La copie qui nous a été présentée est impeccable à certains égards. On peut lui faire des reproches, mais elle n'est pas mal – elle est plus solide que la précédente. Son devenir réel est plus hypothétique. C'est un peu comme si on présentait une construction parfaite en sachant qu'elle ne sera pas vraiment mise en œuvre, en réalité. Vous avez là, si vous voulez, des plans d'architecte. Mais c'est vous qui êtes les bâtisseurs.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Merci, à vous et à votre équipe, pour ce travail remarquable par sa clarté.

Comment expliquez-vous, à la lumière de la trajectoire des finances publiques et de la situation de notre pays, l'incapacité des gouvernements successifs et, visiblement, de l'État en tant que tel, à réduire les dépenses publiques en volume ? Lors des dialogues de Bercy, organisés par M. Attali il y a trois ans, nous avons commandé plus d'une dizaine de revues de dépenses, portant sur toutes les grandes politiques publiques. Ces revues ont été faites par les inspections compétentes, dont les rapports, publics, ont permis de dégager des économies possibles, accessibles, faciles et structurelles. Or aucune, ou presque, de ces revues de dépenses n'a été appliquée. Comment est-ce possible ? Ce n'est même pas une question politique. Comment expliquer, alors que tout est sur la table, qu'on ne parvienne pas à faire la moindre réforme structurelle et qu'à la place on propose encore des hausses d'impôts ?

Ce texte est vraiment le musée des horreurs de Bercy. Ce sont toujours les mêmes légendes urbaines qui reviennent, et les mêmes demandes de rabotage d'avantages fiscaux, pour pomper encore et toujours les classes moyennes, en particulier les classes moyennes supérieures. Tous les trucs qui traînent depuis des années ressortent. Mon seul *mea culpa*, au nom du groupe Rassemblement national, c'est que nous sous-estimons toujours la capacité de Bercy à faire les fonds de poche des Français. Tous les petits avantages qu'a encore la classe moyenne seront terminés ; il ne restera plus rien.

Votre avis comporte, page 16, une courbe très intéressante, qu'on établissait déjà lorsque vous étiez ministre de l'économie. Elle montre que la croissance spontanée des prélèvements obligatoires est inférieure, depuis trois ans, à ce qu'elle devrait être. Cela veut dire que l'effort fiscal demandé aux Français – aux ménages et aux petites entreprises – est trop important. On veut aujourd'hui encore augmenter des impôts, mais ce n'est plus possible, car ce sont toujours les mêmes qui paient. Ceux qui pourraient payer plus ne paient pas. Les classes moyennes supérieures et les classes moyennes tout court, ainsi que les petites entreprises, ne peuvent pas sortir un euro de plus – c'est la réalité.

Quel regard portez-vous sur la situation ? Pourquoi n'arrive-t-on pas à baisser la dépense et comment se fait-il qu'on se retrouve toujours à faire les poches des classes moyennes et des petites entreprises ?

M. Pierre Moscovici. Vous indiquez que ce n'est pas politique, mais je suis bien obligé de dire que si. Je quitterai mes fonctions, pour en prendre d'autres, au niveau européen, le 1^{er} janvier prochain. Je conclurai alors un cycle de plus de quarante années de vie publique en France, dont vingt dans la haute fonction publique et vingt autres en politique, y compris dans cette assemblée, où j'ai été élu trois fois. Je sais, d'expérience, qu'il est très compliqué pour l'administration de décider toute seule : je ne crois pas, je le redis, au gouvernement des juges et des experts. Nous avons besoin d'une commande et de choix clairs. Quand ces derniers n'ont pas été faits, l'administration ne peut pas décider seule. C'est la réalité, et en la matière c'est de choix collectifs, de préférences collectives qu'il s'agit.

J'ai quelques idées assez claires sur ces questions. La première est que la dette est l'ennemi de l'action publique. Un pays trop endetté est un pays qui s'étrangle, qui s'immobilise, qui se paralyse, qui devient incapable de faire face à ses obligations et d'assurer son avenir. C'est pourquoi il faut absolument réduire nos déficits, à un rythme modéré mais résolu, sans contradiction avec la croissance mais de manière à maîtriser les finances publiques. Autre idée simple, pour réduire les déficits, on peut agir sur la croissance, mais cela nécessite une action volontariste ; on peut aussi agir sur les recettes et les dépenses. À cet égard, je suis persuadé que la fiscalité est un instrument essentiel, que le débat dans ce domaine n'est jamais tabou au sein d'une démocratie, mais que l'essentiel de la réduction des déficits doit passer par des économies en matière de dépenses. On a eu trop tendance ces dernières années, en effet, à abandonner le débat sur les économies au profit du tout fiscal. Or je ne crois pas que ce soit pertinent. Il faut un partage entre les économies et la fiscalité ; c'est à vous de déterminer lequel, mais il est clair pour moi que les économies passent d'abord.

M. Daniel Labaronne (EPR). Merci pour votre travail de grande qualité pendant toutes ces années.

Je souligne deux points positifs qui figurent dans votre avis. D'abord, ce PLF porte le sceau de la sincérité. S'agissant de 2025, vous considérez que le scénario économique actualisé est réaliste et que les prévisions de recettes, de dépenses et donc de solde public sont crédibles. En ce qui concerne 2026, vous estimez que le scénario économique repose sur des hypothèses optimistes, certes, mais qu'elles sont tempérées par celles relatives à l'élasticité des prélèvements, qui sont un peu prudentes. Vous trouvez également que les prévisions de croissance spontanée des prélèvements obligatoires sont globalement acceptables et que l'évolution prévue pour la dépense primaire nette est compatible avec nos engagements européens. Second point positif, vous soulignez qu'après une très forte dégradation des comptes publics les années précédentes, 2025 marque une toute première étape dans la réduction du déficit. Vous mettez l'accent, bien sûr, sur des points de vigilance, le déficit qui reste élevé et la dette publique, qui atteindrait près de 118 points de PIB en 2026.

Selon vous, quelle est la soutenabilité de notre dette publique ? Vous avez évoqué un effet boule de neige : pourriez-vous revenir sur ce point ? Par ailleurs, vous considérez que les hypothèses portant sur la demande privée sont optimistes. Certes, l'indicateur d'incertitude est très élevé, mais l'économie française montre des signes de résilience. J'en veux pour preuve la production de crédits à l'habitat, qui est de 12,5 milliards d'euros par mois, montant relativement élevé qui montre que les ménages investissent et que le secteur du bâtiment se porte un peu mieux. Enfin, quel est selon vous l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel ? Vous indiquez que la croissance potentielle serait de l'ordre de 1,2 %. Quelles sont les perspectives de réduction de l'écart de production ?

M. Pierre Moscovici. J'ai également eu grand plaisir à travailler avec vous, monsieur Labaronne, y compris dans votre rôle de *watchdog*, de surveillant du

budget de la Cour des comptes, que vous jouez avec une grande attention. Je vais néanmoins m'écarter un peu du vocabulaire que vous avez employé.

J'ai toujours répugné à utiliser la notion d'insincérité – je ne l'ai jamais employée contre un gouvernement, même quand nos finances publiques se dégradaient fortement, car cela supposerait une volonté de tromper. Or je ne crois pas qu'un gouvernement digne de ce nom puisse avoir une telle volonté. Nous porterions, en parlant d'insincérité, une accusation qui serait, d'une part, quasiment éthique et qui, d'autre part, aurait pour conséquence une déflagration, l'insincérité étant, à coup sûr, un motif d'inconstitutionnalité.

Parler de sincérité, par ailleurs, supposerait de valider complètement une démarche. J'incite à lire notre avis, qui est très clair : certains éléments, s'agissant de 2025, sont très robustes, très solides. C'est la première année, depuis 2023, et en réalité peut-être plus, de redressement de nos finances publiques – un redressement limité, mais réel, et il faut prolonger cette inflexion. De ce point de vue, il n'y a pas de gros doutes sur les chiffres. Pour ce qui est de 2026, il n'est pas encore temps de décerner des satisfecit. Je le redis, la copie est de qualité, mais je reprends la métaphore des plans d'architecte : il faudra voir ce qui se passe ensuite – on sait déjà qu'il y aura des modifications.

Les prévisions du PLF ne comportent pas d'irréalisme ou d'insincérité selon le Haut Conseil, mais nous faisons quand même une remarque lourde d'importance, qui fait que je ne veux pas me prononcer. Le Haut Conseil, que ce soit moi qui le préside, mon prédécesseur ou mon successeur, a une obligation de crédibilité. S'il disait que ce qu'on lui a soumis va se réaliser, il ne serait pas crédible. Cela tempère un peu l'enthousiasme dont vous pouvez, logiquement, faire preuve, mais je suis obligé de rester modéré ; vous comprendrez pourquoi et vous me le pardonnerez.

Quant à la soutenabilité de la dette publique, je continue de regretter qu'une des missions du Haut Conseil des finances publiques ne soit pas de travailler sur ce sujet. Je redis devant vous qu'il faudra un jour que la loi organique soit modifiée pour que nous soyons capables de conduire des analyses de soutenabilité de la dette, qui vous seront utiles parce qu'elles permettront de regarder la situation de très près.

Notre dette est-elle soutenable ? Tant qu'on trouve de l'argent sur les marchés, elle l'est, mais sommes-nous crédibles ? C'est de moins en moins vrai compte tenu de ce qui se passe par rapport aux engagements pris à l'égard de nos partenaires et en raison du niveau des taux d'intérêt. Le niveau de la dette publique est-il compatible avec une ambition politique et une action publique suffisantes ? La réponse, pour moi, est très clairement négative. Notre soutenabilité s'affaiblit, notre crédibilité diminue et notre capacité d'action est menacée, voilà le message que je veux faire passer.

En ce qui concerne l'écart de production, le gouvernement dit que la croissance potentielle sera de 1,2 %. C'est acceptable, mais à condition que les

réformes continuent, sur le plan structurel. L'écart de production est légèrement négatif en 2025, ce qui n'est pas choquant selon moi.

M. David Guiraud (LFI-NFP). Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, je suis heureux de vous voir ce matin. Il paraît, en effet, que votre nom circulait parmi ceux des Premiers ministres potentiels. Comme les Premiers ministres durent en ce moment vingt-quatre heures, soit le temps d'une story sur Snapchat, il y aura sûrement d'autres occasions.

Vous êtes soumis à un cruel exercice, puisque vous devez vous prononcer sur le projet de loi de finances d'un gouvernement Lecornu imposé par le président de la République et tellement minoritaire à l'Assemblée nationale qu'il s'est déjà éjecté lui-même du cockpit une première fois, à la suite d'un simple tweet de Retailleau, et qui s'appuie sur le travail de l'éphémère mais non regretté Premier ministre François Bayrou, qui a gentiment été reconduit vers la sortie il y a peu de temps – le même sort pourrait arriver au gouvernement Lecornu 2 cette semaine. Nous examinons donc un budget qui n'a aucune base politique stable ou sérieuse. C'est du vent et il faudrait être complètement fracassé dans sa tête pour penser que tout cela va bien se terminer. Vous avez d'ailleurs eu la sagesse de le reconnaître, comme beaucoup d'autres, à demi-mot. Nos collègues macronistes, qui vivent dans un déni persistant, se sont malheureusement installés dans une galaxie bien éloignée de la nôtre.

On ne trouve dans ce texte que ce qui figurait déjà dans tous les budgets qui nous ont été soumis depuis des années : des réductions massives de crédits, partout, contre les services publics, contre les collectivités et contre les Français. Je pense notamment à l'augmentation des franchises médicales, qui va frapper durement ceux qui sont dans le besoin, tandis que des sommes colossales issues de l'argent des impôts que paient les Français sont massivement détournées pour alimenter les grands groupes et les plus grandes fortunes. S'agissant des plus riches et des milliardaires, l'effort prévu est risible. On passerait, en effet, de la taxe Zucman, dont les rentrées fiscales sont estimées à 20 milliards d'euros, à une très maigre taxe sur les holdings, dont le produit, selon votre rapport, serait de 1,3 milliard. La taxe Zucman a complètement été vidée de sa substance : ce que propose le gouvernement Lecornu ne s'appliquerait, par exemple, ni aux titres de participation, ni aux immeubles utilisés par les holdings, ni aux placements dans des PME. Des exonérations sont prévues de toutes parts. Avez-vous évalué les stratégies d'optimisation qui pourraient avoir lieu ? Quand on voit le nombre d'exonérations à la taxe Lecornu, un produit de 1,3 milliard d'euros semble même surévalué.

M. Pierre Moscovici. J'ai du mal à répondre à votre question, monsieur le député. La taxe Zucman n'a jamais figuré dans les projets soumis par le gouvernement. Il nous est donc difficile de faire une comparaison. Je note, en revanche, que le PLF et le PLFSS comportent des mesures de justice fiscale, portant sur les très hauts revenus : une taxe sur le patrimoine financier, censée rapporter 1 milliard d'euros, et la prolongation de la contribution différentielle sur les hauts revenus, qui représenterait 1,5 milliard d'euros en 2026. Par ailleurs, plusieurs

mesures qui portent sur l'impôt sur le revenu ne concernent pas seulement les très riches, mais leur rendement viendrait en grande partie des hauts revenus – moins de la classe moyenne et assez peu des plus modestes. Je pense à la suppression de certaines niches fiscales, pour 3,3 milliards d'euros, comme la forfaitisation de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite pour frais professionnels, estimée à 1,1 milliard d'euros, qui ne pèsera davantage que sur les pensions les plus élevées, et le gel du barème de l'impôt sur le revenu. Tout cela reste largement hypothétique et, en effet, n'est pas du même ordre de grandeur que ce que vous évoquez, mais je ne me prononce en rien sur l'opportunité ou la qualité de telle ou telle proposition ou décision.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Vous avez insisté sur la soutenabilité de la dette française, qui devrait passer de 113 à 118 points de PIB entre 2024 et 2026, tandis que les remboursements des intérêts augmenteraient de 13 milliards d'euros, pour s'établir à 74 milliards, ce qui est colossal.

Il serait dangereux de préconiser une réduction du déficit passant seulement par une hausse des recettes. Le niveau des prélèvements obligatoires devrait atteindre, en effet, 43,9 % du PIB en 2026, ce qui représenterait une hausse de plus de 13,7 milliards d'euros, mais vous soulignez une incertitude à cet égard. Pouvez-vous préciser à quel type d'incertitude vous pensez et quel périmètre cela concerne ?

Il est temps, bien sûr, de s'attacher à réduire la dépense publique, mais vous soulignez paradoxalement, dans votre rapport, qu'elle devrait connaître une progression plus soutenue en 2026 qu'au cours des deux années précédentes, pour des raisons que vous expliquez – la hausse serait de 6,7 milliards d'euros pour les dépenses militaires, de 5,7 milliards pour le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne et de 8,1 milliards pour la charge de la dette, qui ne va cesser d'augmenter compte tenu de l'évolution potentielle des taux. Afin de ne plus subir des évolutions tendancielle – notion à laquelle je crois que vous avez une certaine allergie –, quel type de réformes structurelles pourriez-vous conseiller ? Par ailleurs, quel regard portez-vous sur une éventuelle suspension ou abrogation de la réforme des retraites ?

M. Pierre Moscovici. En 2026, les recettes paraissent plus incertaines que celles envisagées en 2025. L'administration semble avoir fourni des prévisions globalement acceptables s'agissant de l'évolution spontanée des principaux prélèvements. Contrairement à l'an dernier, les hypothèses de rendement de certains prélèvements – la TVA et les cotisations – sont presque prudentes. En revanche, le rendement des nouvelles mesures envisagées – 14 milliards en 2026 – paraît très fragile. Ces nombreuses mesures ne sont pas toujours documentées et l'évaluation de leur rendement est difficile. Il vous appartiendra d'examiner de près à quoi elles correspondent réellement et dans quelle mesure les rendements attendus sont justifiés.

Je regrette que le Haut Conseil n'ait ni le temps ni les moyens de produire une contre-expertise détaillée de ces chiffres.

Pour répondre à votre deuxième question, je vous invite à prendre connaissance des nombreux rapports publiés par la Cour des comptes, notamment les trois contributions à la revue des dépenses qu'elle a consacrées l'an dernier à la sortie de crise, aux collectivités locales et à l'assurance maladie – vous y trouverez quelques pépites.

Quant à la réforme des retraites, il s'agit d'un débat éminemment politique, au sujet duquel je n'ai aucune appréciation à formuler. Une éventuelle suspension aurait nécessairement un impact sur le solde budgétaire, mais cet impact dépendrait des modalités retenues.

Je vous renvoie aux deux rapports de la Cour des comptes, effectués à la demande du Premier ministre François Bayrou ; ils ont montré que la réforme aura des effets financiers majeurs à moyen et à long terme. La Cour a calculé qu'elle aura un impact à hauteur de 10 milliards sur l'ensemble des régimes de retraite d'ici à 2030. Même si l'on décidait qu'elle n'était plus nécessaire, le besoin persisterait. Le déficit s'élève à 6,6 milliards ; il resterait au même niveau jusqu'en 2030, avant d'atteindre 15 milliards en 2035 et 30 milliards en 2045. Si 10 milliards venaient à manquer, cette trajectoire serait décalée. Il est donc nécessaire de traiter la question d'un développement soutenable des retraites dans une société vieillissante, où le ratio entre actifs et inactifs se dégrade.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Merci pour cet avis très documenté. Jusqu'à présent, nous vivions comme la grenouille de la fable : si elle est plongée dans une eau froide progressivement portée à ébullition, elle s'habitue à la température et finit ébouillantée, sauf si elle décide, dans un sursaut, de sortir de l'eau. Nous verrons au cours de cette semaine quelle issue sera choisie.

Des informations sur le budget nous sont parvenues par la presse, d'autres grâce à des « fuites » organisées ; notre commission est le témoin d'un affaissement dangereux de la démocratie. Nous avons enfin découvert la première partie d'un budget que l'on pourrait qualifier de pusillanime : une pincée de contributions exceptionnelles, une pincée de taxation de holdings et un gros prélèvement dans le saladier des surtaxes, celle relative à l'impôt sur les sociétés (IS), celle portant sur le fret maritime et celle résultant de l'application de la directive dite pilier 2 – concernant les entreprises multinationales dont les superprofits n'étaient précédemment pas taxés.

Comment porter une appréciation documentée quand des « incertitudes affect[a]nt le rendement net des mesures nouvelles, [...] et constituent un point de fragilité instable » ; et quand nous n'avons aucun élément d'appréciation de la partie du budget relative aux dépenses, en particulier du sort réservé aux collectivités locales qui sont un échelon essentiel des politiques publiques sociales et écologiques ?

À la page 21 de votre avis, vous dites vous-même : « Enfin, les informations disponibles sur la prévision de dépenses des organismes divers d'administrations locales (ODAL), qui représentent près de 15 % des dépenses locales, sont trop succinctes pour estimer leur cohérence. » Comment êtes-vous parvenu à porter une appréciation ?

M. Pierre Moscovici. Nous avons sérieusement examiné la copie qui nous a été transmise, identique à celle adoptée par le conseil des ministres – à un chouïa près qui ne détériore pas l'équilibre financier.

Nous avons ensuite examiné sa cohérence interne ; ce travail n'est pas dénué de qualités, même s'il est légèrement volontariste et que l'atteinte de la cible de 30 milliards est fragile, même avec les hypothèses retenues.

Quant à sa cohérence externe, nous savons que le résultat différera fortement de ce qui vous est soumis, ce qui explique l'aspect hypothétique ou spéculatif de notre avis – qui est un avis donné à blanc. Je ne peux considérer que ce qui sera appliqué correspondra au projet soumis au HCFP.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Cette année encore, vous nous avez présenté l'avis du HCFP de manière claire et limpide, voire implacable. Que vos équipes soient remerciées de ce travail de fond de grande qualité.

Pendant plusieurs exercices, vous avez pratiqué l'art de la répétition, fondement de toute bonne pédagogie. Une fois encore, vous avez été dans l'obligation de nous alerter, avec une certaine gravité, sur la situation des finances publiques. Malheureusement, force est de constater qu'en raison de la crise politique, nous sommes incapables de les rétablir, ce qui n'est finalement pas surprenant mais désolant, inconséquent et irresponsable.

Au moment d'entamer le marathon budgétaire, comment ne pas exprimer des inquiétudes, notamment face au décalage de certaines propositions qui nous paraissent tout à fait démagogiques ?

Vous avez donné une bonne nouvelle : après expertise, le scénario économique est jugé réaliste, plausible et crédible, grâce à une forme de résilience économique. L'augmentation des prélèvements obligatoires est bien supérieure à l'inflation, mais ce ne sera pas suffisant pour briser la dérive des comptes publics. Qui vivra verra.

Le groupe Les Démocrates est également prudent s'agissant de la croissance attendue en 2026. La question fondamentale consiste à savoir comment rétablir les finances publiques et selon quel calendrier.

Dans son avis, le HCFP souligne que le scénario économique présenté repose sur des hypothèses optimistes combinant une consolidation budgétaire importante et une accélération de l'activité grâce à une certaine reprise. Les incertitudes sont donc très nombreuses. Quels sont les principaux risques que vous

identifiez ? Pourriez-vous les présenter en quelques mots et de manière à ne pas compromettre la réalisation des hypothèses ?

M. Pierre Moscovici. Notre appréciation du scénario économique pour 2025 est très claire. Les éléments dont nous avons été saisis prévoient une croissance du PIB de 0,7 point en 2025, un chiffre inchangé depuis le mois d'avril. Nous considérons ce scénario comme tout à fait réaliste et le récent surcroît d'incertitude lié notamment à la situation politique ne me paraît pas devoir remettre en cause ce chiffre.

S'agissant de 2026, la situation est un peu différente. Nous considérons que le scénario économique repose sur des hypothèses optimistes compte tenu de son incohérence interne entre le très fort ajustement demandé et la croissance affichée. Il y a sans doute un problème d'arbitrage dans les choix qui ont été faits, ce qui pourrait conduire le gouvernement soit à dégrader sa prévision de croissance, soit à réduire les efforts demandés, avec des conséquences différentes.

Les risques dépendent de l'environnement international, qui est moins favorable ; la guerre commerciale n'est pas terminée. Des questions de dynamiques internes à notre pays se posent également. À cet égard, nous estimons que les prévisions en matière de demande interne sont assez volontaristes, qu'il s'agisse de la consommation privée – elle devrait reprendre, mais peut-être pas dans les proportions attendues – ou des investissements. Nous considérons que les prévisions en matière d'investissement, en particulier, ne tiennent pas la route. En tout état de cause, il n'est pas impossible que la reprise prévue dans le scénario se produise, mais elle n'est pas inscrite dans les astres.

Mme Félicie Gérard (HOR). Monsieur le président, merci de revenir parmi nous pour exécuter ce traditionnel exercice, à l'aube de l'examen du projet de loi de finances pour 2026. Comme chaque année, le Haut Conseil des finances publiques vient éclairer nos débats. Cette année encore, nous constatons sans surprise que la situation budgétaire de notre pays est très dégradée.

Comme je le répète depuis un peu plus de trois ans, face à cette situation, il est plus que nécessaire d'opérer sans attendre un redressement de nos comptes publics. Le gouvernement préconise une cible de déficit à 4,7 % pour 2026. Cela passera nécessairement par de fortes mesures d'économie, parfois impopulaires, pourtant nécessaires pour la crédibilité budgétaire de notre pays.

Si nous regardons la situation de l'année en cours, le Haut Conseil considère que les prévisions relatives à la croissance, à sa composition et à l'inflation sont réalistes et que les prévisions de masse salariale sont marginalement hautes. Ainsi, les prévisions de recettes, de dépenses, et donc de solde public, seraient crédibles. Cela vient conforter l'avis que vous aviez présenté l'an dernier à notre assemblée sur des cibles et trajectoires que vous jugiez plus réalistes que celles des budgets précédents.

Au vu des prévisions à venir et de la cible de déficit à 4,7 % pour 2026, jugez-vous réaliste la trajectoire proposée par le gouvernement, visant à revenir sous les 3 % de PIB en 2029 ? Par ailleurs, le gouvernement devrait avoir cette année une plus grande latitude dans l'écriture du budget. Si c'est évidemment souhaitable pour la vitalité des débats, il y a nécessairement un risque que ces objectifs soient profondément remaniés.

Jusqu'à quel objectif de déficit en 2026 la trajectoire du gouvernement visant à repasser sous les 3 % de déficit est-elle encore réaliste ? Enfin, sauf à remettre en cause l'objectif de rétablissement des comptes publics, auquel le groupe Horizons & indépendants est profondément attaché, existe-t-il un seuil à ne pas dépasser ?

M. Pierre Moscovici. Puisque vous appartenez à un parti présidé par un normand, permettez-moi de vous faire une réponse de normand.

J'ai certes été commissaire européen, chargé de ces dossiers, pendant cinq ans, mais je ne le suis plus. Je ne suis pas capable de déterminer ce que la Commission européenne pourrait accepter – j'ai bien une petite idée, mais je la garde pour moi.

Pour atteindre un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2029, le plan budgétaire et structurel à moyen terme prévoit un déficit de 4,6 % en 2026. Un objectif de 4,7 % reste assez proche, mais avec 5 %, on s'écarte déjà de 0,4 % point. Par conséquent, si l'objectif est moins ambitieux en 2026, il devra l'être davantage ensuite, pour parvenir à celui fixé pour 2029. Il ne vous a pas échappé que 2027 sera une année électorale ; or je n'ai pas le souvenir qu'à l'occasion des années préélectorales, les finances publiques fassent l'objet de coups de bambou. C'est pourquoi il serait préférable de se tenir à un objectif de 4,6 % pour 2026. Toute dégradation de cet objectif compromet d'autant les chances d'atteindre celui fixé pour 2029.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Permettez-moi, au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, de remercier M. Moscovici pour cet avis du HCFP qu'il a lui-même qualifié d'avis à blanc.

Tout d'abord, un court passage dans cet avis porte sur l'environnement économique mondial, plus précisément sur les hausses des tarifs douaniers, appliquées notamment par les États-Unis de Donald Trump et dont les effets sont incontestables. Ne croyez-vous pas que l'accord navrant passé entre Mme von der Leyen et M. Trump aura des effets sur l'économie française ? Nous avons accepté que les produits européens soient taxés à hauteur de 15 %, quand les produits américains ne le sont pas du tout. De plus, le dollar est déprécié par rapport à l'euro. Nous pourrions apporter des réponses politiques à ces problèmes.

Ensuite, je voudrais vous interroger au sujet de l'arbitrage entre l'ajustement budgétaire et la relance de l'activité économique. Je comprends les inquiétudes relatives à la dette, mais nous devrions être taraudés par une autre inquiétude :

6 800 défaillances d'entreprises ont été enregistrées au mois de septembre dernier et 14 000 depuis le début de l'année ; c'est le chiffre le plus important depuis la crise des subprimes.

Compte tenu de cette obsession pour l'ajustement budgétaire, je suis inquiet pour l'économie réelle. Notre industrie va mal, la sidérurgie européenne et l'industrie automobile sont menacées – l'exemple de Stellantis ne date que de quelques jours – et pour la première fois depuis près de quarante ans, le secteur agricole et agroalimentaire est déficitaire. Je crains qu'avec les politiques d'austérité, nous mourions guéris – mais nous mourrons quand même.

Enfin, votre rapport, en filigrane, établit des comparaisons européennes. On nous dit que l'Italie et l'Espagne s'en sortent beaucoup mieux que nous, mais en entrant dans les détails, on constate qu'en Italie la croissance n'est pas supérieure à la nôtre, et que le chômage diminue en raison de la stagnation de la population active depuis 2019, quand la nôtre s'est accrue d'un million de travailleurs. En réalité, contrairement à la France, l'Espagne comme l'Italie ont largement bénéficié du plan de relance européen.

M. Pierre Moscovici. L'effet de la hausse des droits de douane sur l'économie française est réel et sérieux, mais la France sera sans doute moins affectée que l'Allemagne, pour une mauvaise raison : elle est moins exposée au marché américain.

Des analyses, sur lesquelles s'appuie le gouvernement – notamment celles du Trésor –, nous ont été présentées en septembre ; elles s'accordent sur une perte de 0,4 point de croissance en 2026 par rapport à 2024. C'est dire à quel point la guerre commerciale est dommageable. Certains considèrent que l'accord de Turnberry a le mérite d'exister, d'autres qu'il n'est pas très honorable. À titre personnel, je me rattache plutôt au second camp.

Vous dites que nous risquons de mourir guéris ; lorsque l'on est atteint d'une maladie grave, on a tout de même plus de chance de mourir si l'on n'est pas soigné. Il me semble donc nécessaire de traiter le problème de la dette publique.

Le climat de l'économie réelle est morose, mais pas désastreux. L'incertitude qui pèse sur l'économie est grande et pose problème.

Enfin, depuis un an, en raison de la situation budgétaire et politique, les conditions d'emprunt public de la France se sont nettement dégradées : les taux à dix ans sont passés de 3 % en 2024 à 3,5 % désormais ; ils sont attendus à 3,8 % en 2026. Le PLF pour 2026 repose sur cette hypothèse et les risques que nous nous retrouvons en pole position dans la zone euro sont importants.

Les croissances italienne et espagnole ont largement bénéficié du plan NextGenerationEU en raison de leur retard de développement très marqué. Cela pose la question – implicite dans vos propos – du lancement d'autres plans keynésiens de cette nature. En tout cas, je suis persuadé que de tels plans ne seront

possibles que si la France est capable d'assainir ses finances publiques. Nos partenaires ne voudront jamais payer notre dette à notre place.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Matthias Renault (RN). Vous avez indiqué que la copie qui vous a été transmise, prévoyant 14 milliards supplémentaires de prélèvements obligatoires, était susceptible d'évoluer – si l'on en croit certaines annonces parues dans la presse.

L'année dernière, une loi spéciale a été votée en janvier, mais l'hypothèse d'adopter un budget par ordonnance, conformément à l'article 47 de la Constitution, nous semble crédible. Dans ce cas de figure, qu'advierait-il des augmentations d'impôts et des prélèvements obligatoires ?

L'article 47, qui a été rédigé pour assurer la continuité de l'État, est sujet à interprétation et j'aimerais connaître la vôtre.

Une première interprétation, restrictive, considère que la modification de l'assiette et des taux relève de la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution ; par conséquent, un budget adopté par ordonnance ne pourrait modifier la fiscalité.

Une deuxième interprétation, plus permissive, fait une lecture stricte de l'alinéa 3 de l'article 47 : « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Si le projet initial prévoit des augmentations de taxe, elles seraient alors appliquées.

Enfin, une troisième interprétation totalement permissive permettrait d'adopter des amendements du gouvernement ou des parlementaires visant à augmenter les taxes.

M. Pierre Moscovici. Je suis le premier à intervenir auprès de vous au sujet de ce PLF et je ne souhaite pas m'inscrire dans ces scénarios. À ce stade, il me semble que notre objectif collectif consiste à ce que le Parlement utilise les soixante-dix jours de débat prévus pour examiner le texte et le voter avant le 31 décembre.

Dans l'hypothèse du recours aux ordonnances, que je ne souhaite pas, toutes les dispositions prévues dans le texte initial s'appliquent. En d'autres termes, la copie que je vous ai présentée comme hypothétique serait appliquée, sous réserve de modifications minimales décidées en conseil des ministres.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Vous avez rendu un avis sur une copie prévoyant un déficit de 4,7 %, mais il est déjà question qu'il atteigne 5 %, avant même le débat parlementaire – en l'absence de recours au 49.3. Que vous inspire ce pourcentage ? Considérez-vous qu'il mettrait en péril l'objectif de ramener le déficit sous les 3 % du PIB en 2029 ?

La Cour des comptes a calculé le coût de la suspension de la réforme des retraites : le chiffre de 13 milliards auquel elle aboutit prend-il en considération la suspension à la fois de la mesure d'âge et de la mesure relative au nombre de trimestres – c'est-à-dire la réforme dite Touraine ? L'impact de l'augmentation des taux a-t-il été intégré à ce calcul ? Qu'en est-il de l'impact indirect d'une éventuelle suspension sur l'image de la France auprès des investisseurs ?

M. Pierre Moscovici. La trajectoire visant à atteindre un déficit égal à 2,9 % du PIB en 2029 suppose de passer par un déficit égal à 4,6 % du PIB en 2026. Tout ce qui nous écarte de ce chiffre rend plus compliquée la concrétisation de la trajectoire pour 2029, d'autant que l'année 2027 n'est pas une année politiquement facile.

Un déficit égal à 5 % du PIB en 2026 ne rend pas la trajectoire impossible à respecter, mais ça la rend assurément plus difficile à atteindre. Il faudrait sans doute entamer un dialogue avec la Commission européenne, qui est plus sportif à mesure que l'on s'écarte de l'objectif.

Par conséquent, il est très souhaitable que l'objectif pour 2029 soit maintenu. Il me semble raisonnable, parce qu'il permet d'inverser la trajectoire de la dette, qui atteindra en 2026 118 % du PIB, et celle de sa charge, qui augmentera de 74 milliards l'an prochain.

Quant à votre seconde question, je ne dispose pas des éléments techniques permettant de vous répondre.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). On apprend aujourd'hui que François Bayrou n'est pas parti, mais s'est réincarné en Sébastien Lecornu !

L'effort demandé par ce budget et sa violence sociale sont de même nature : un effort de 40 milliards en tendanciel, voire 60 milliards si l'on réintègre la hausse des dépenses de défense dans le cadre de l'Union européenne.

La question est simple : qui paie ? La réponse est la suivante : les plus pauvres, compte tenu de l'année blanche pour les retraites et les prestations sociales, mais aussi de la fiscalité – taxe sur les affections de longue durée, la suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite supérieures à 1 600 euros, suppression de l'exonération d'impôt des salaires des étudiants.

En revanche, du côté des plus fortunés, on constate un cadeau de 4 milliards nets concernant la surtaxe d'impôt sur les sociétés. Si l'on considère l'ensemble des mesures portant sur les plus hauts revenus et les grandes entreprises, le montant passe de 10 milliards dans le PLF pour 2025 à 5,9 milliards dans le PLF pour 2026. En d'autres termes, alors que l'effort à consentir devra être plus important en 2026, les plus riches paieront moins.

De combien la croissance va pâtir de ce budget, s'il reste en l'état ? Quel effet aura-t-il sur le chômage et l'emploi ?

M. Pierre Moscovici. Ces éléments sont difficiles à chiffrer. Ce budget présente un problème de cohérence interne entre un ajustement budgétaire très fort, estimé à 0,6 point de PIB, et une croissance estimée à 0,9 %. Il faudra suivre cela tout au long de l'année.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Tout d'abord, que vous inspire l'annonce de l'abandon du recours au 49.3 pour l'examen du budget ? Est-ce de nature à améliorer l'état de nos finances publiques ?

Ensuite, vous avez indiqué que l'effort budgétaire de 2025 repose intégralement sur les hausses d'impôts. Dans son avis sur le PLF pour 2025, le HCFP expliquait que l'effort reposait à 70 % sur des hausses d'impôt et à 30 % sur des baisses de dépenses – à hauteur de 12 milliards. Cela signifie-t-il que ces baisses de dépenses n'ont pas eu lieu ?

M. Pierre Moscovici. En vous répondant au sujet du recours à l'article 49.3, je sortirais de ma condition. J'observe simplement qu'il s'agit d'un changement fondamental des rapports entre le gouvernement et le Parlement – ce n'est pas un jugement de valeur. Abandonner, même provisoirement, le recours à l'article 49.3, cela revient à supprimer un élément du parlementarisme rationalisé. Nous verrons l'usage qui en sera fait, qui dépend beaucoup de votre sagesse, dans laquelle j'ai une confiance totale.

Quant à l'effort d'ajustement consenti en 2025, il repose en effet intégralement sur des mesures de hausses de prélèvements, pour près de 25 milliards. L'effort en matière de dépenses a été nul, parce que la croissance de la dépense avoisine la croissance potentielle ; je me réfère ici à la métrique de l'effort structurel, qui est l'estimation usuelle de la contribution des mesures à l'évolution du déficit.

Sans vouloir être cruel avec le gouvernement de l'époque, force est de reconnaître qu'il avait promis 70 % d'économies et 30 % de fiscalité. Le HCFP avait considéré que la répartition serait inverse : 70 % de fiscalité et 30 % de baisses de dépenses. Finalement, l'effort a reposé à 100 % sur la fiscalité.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Cette exécution est incroyable !

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie, monsieur Moscovici.

AUDITION DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE, ÉNERGÉTIQUE ET NUMÉRIQUE, ET DE LA MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Lors de sa deuxième réunion du mardi 14 octobre 2025, la commission a entendu M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, et Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics sur le projet de loi finances pour 2026 (n° 1906) (M. Philippe Juvin, rapporteur général) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. Avant que les ministres nous présentent le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, je vous informe du calendrier de son examen.

La réunion du bureau de notre commission, qui se tiendra demain, précisera le moment du début de l'examen de la première partie en commission – dimanche 19 octobre en fin de journée ou lundi 20 octobre au matin. Nous poursuivrons les lundi 20, mardi 21 et mercredi 22 octobre. Le délai de dépôt des amendements en commission est fixé, à titre conservatoire, au vendredi 17 octobre à 17 heures – ou le lendemain à 9 heures en cas de début le lundi matin.

En séance publique, la discussion de la première partie devrait se dérouler du vendredi 24 octobre, à 15 heures, au lundi 3 novembre. Je rappelle que la première partie du PLF doit être adoptée – ou considérée comme adoptée – avant de pouvoir passer à l'examen de la seconde partie.

L'examen de la seconde partie en commission des finances commencera le mardi 4 novembre, jusqu'au 10 novembre au moins : la commission se saisira successivement de toutes les missions, dont la discussion sera ensuite inscrite à l'ordre du jour de la séance publique.

Il faudra également examiner en commission les articles non rattachés, en vue d'un passage en séance publique à la toute fin de l'examen du texte.

Compte tenu du délai de quarante jours imposé pour l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale et de la lettre récapitulative faisant partir le décompte de ce délai, adressée à la présidente de l'Assemblée ce jour, nous pourrions être amenés à siéger jusqu'au dimanche 23 novembre.

M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. La période que nous traversons a beaucoup usé les mots, parfois jusqu'à les vider de leur sens. Sachez que je pèse chacun des miens, et que chacun m'engage.

(1) <https://assnat.fr/4ZWv52>.

L'instabilité de notre situation politique rend plus pressante encore notre responsabilité. Notre responsabilité, c'est d'assurer stabilité, visibilité et confiance aux Françaises et aux Français, aux ménages, aux entreprises, aux investisseurs. Cela suppose de doter la France d'un budget pour 2026.

Cette exigence de responsabilité est collective. Chacun, là où il est, doit tenir sa part. Notre premier devoir était de déposer devant vous ce projet de budget dans le respect des délais prévus par la Constitution. Nous sommes dans les temps pour permettre que les soixante-dix jours de débats parlementaires aillent jusqu'à leur terme.

Ce projet de budget est le fruit d'un travail de longue haleine. Chère Amélie, je voudrais te remercier pour le travail exceptionnel que tu as accompli depuis que tu as été nommée, le 23 décembre dernier. Je souhaite aussi saluer le travail exemplaire des agents de nos ministères – certains sont derrière nous ou à nos côtés aujourd'hui. Ils ont œuvré sans relâche à la préparation du texte que nous vous présentons, malgré les soubresauts du calendrier politique de ces derniers mois.

Le contexte et l'urgence du dépôt du texte n'ont pas permis au budget présenté de tenir compte de l'ensemble des discussions entre les forces politiques, qui se sont poursuivies jusque très récemment. Il propose toutefois un point d'équilibre possible, sans exclure que d'autres soient envisageables. En tout état de cause – j'ai entendu le président Boris Vallaud utiliser les mêmes mots –, il constitue un point de départ, certainement pas le point d'arrivée.

S'ouvre donc ce jour le chapitre des discussions parlementaires. Le Premier ministre l'a dit, nous serons à l'écoute de vos propositions. Il s'est engagé à ne pas recourir à l'article 49, alinéa 3, pendant ces débats. Nous sommes donc tous garants de l'aboutissement d'un compromis si nous voulons doter la France d'un budget pour 2026.

Toutefois, concession ne veut pas dire déraison. La justice fiscale, ce n'est pas la surenchère fiscale. Je tiens à être très clair : le compromis politique que nous atteindrons aujourd'hui et dans les semaines qui viennent ne fera pas de lui-même disparaître notre dette. Laissez-moi vous prévenir : je serai intraitable sur notre trajectoire budgétaire.

Nous conserverons l'objectif d'un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2029. Il ne s'agit pas de faire plaisir à Bruxelles. J'étais d'ailleurs jeudi et vendredi à Luxembourg avec mes collègues européens. Ils sont préoccupés par la situation française, mais ils soutiennent nos efforts de redressement. Je pense qu'ils nous font confiance. Nous ne faisons pas cela non plus pour faire plaisir aux marchés financiers, même si c'est important pour notre souveraineté.

Nous le faisons parce que 3 % en 2029, c'est le niveau qui permet de stabiliser notre dette, d'arrêter sa hausse inexorable. Je le répète : stabiliser. Notre objectif à tous devrait pourtant être sa décrue.

Telle est la vision que je défendrai sans relâche : adopter un budget qui mette un coup d'arrêt à la hausse de la dette et rétablisse nos comptes publics en préservant la croissance, l'emploi et la transition écologique, avec un effort important, équitablement réparti.

Il y va de la pérennité de nos services publics comme de celle de notre modèle social. Il y va de la préservation de notre souveraineté, de la signature de la France, de la crédibilité de nos engagements envers nos partenaires européens et internationaux. Il y va de notre responsabilité face aux générations futures. Il y va de l'ensemble des ministres, mais aussi de vous toutes et tous. Chacun dans notre rôle, nous partageons une responsabilité commune, celle de doter la France d'un budget exigeant pour 2026.

Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, que vous avez auditionné ce matin, est aussi président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Il a dit que ce budget relève un peu d'une construction parfaite, d'un plan d'architecte : c'est vous qui êtes les bâtisseurs.

Afin de partager cette responsabilité commune et que nous soyons au même niveau d'information, Amélie de Montchalin et moi-même vous transmettrons régulièrement des informations sur l'impact des dispositions qui auront été votées en commission comme en séance, en dépenses, en recettes et en déficit. Ces chiffres sont bien sûr des estimations. Certains amendements ne pourront pas être chiffrés en temps réel, mais cela permettra, je l'espère, d'éclairer vos débats. Ces chiffres devront être la boussole de notre responsabilité collective dans les semaines à venir, le fil d'Ariane des compromis qui émergeront.

En 2025, nous tous – puisque j'étais alors parlementaire – avons été au rendez-vous en adoptant un budget. Nous avons voté une cible de déficit à 5,4 % du produit intérieur brut. À ce stade de l'année, cet objectif est à portée de main : notre responsabilité est de nous assurer que ce chiffre soit tenu.

Pour chacune des administrations publiques, les objectifs que nous nous étions fixés sont en passe d'être tenus. Je salue à cet égard l'action de mon prédécesseur, Éric Lombard, qui, avec Amélie de Montchalin, a permis de faire voter le budget 2025 et d'avoir un pilotage au cordeau de nos finances publiques. Nous poursuivrons cet effort de maîtrise de l'exécution du budget et de transparence renforcée auprès des représentants de la Nation.

Par ailleurs – c'est important –, la croissance a résisté, avec un acquis de croissance à l'issue du deuxième trimestre de 0,6 % – je le rappelle, c'est la croissance que nous aurions d'ici à la fin de l'année en l'absence de croissance aux troisième et quatrième trimestres. La prévision de croissance au troisième trimestre est de 0,3 % selon la Banque de France et l'Insee. Je suis donc en mesure de vous confirmer notre prévision de croissance de 0,7 % pour 2025, conformément à la prévision du Gouvernement actualisée au printemps. À titre de comparaison, la croissance allemande devrait atteindre 0,2 %.

Notre taux de chômage reste stable à 7,5 %, proche de son plus bas niveau depuis quarante ans. La crise inflationniste est définitivement derrière nous, puisque l'inflation devrait s'établir à 1,1 %, contre 2 % en 2024, et plus dans la plupart des pays de la zone euro. Cela a permis que, cette année encore, le pouvoir d'achat des Français progresse de 0,8 %.

Mesdames et messieurs les parlementaires, malgré des améliorations notables en 2025, nous ne sommes pas tirés d'affaire, loin de là. Le contexte international est toujours très incertain et constitue un aléa important pour 2026. Nous entrevoyons, certes, une lueur d'espoir au Proche-Orient depuis hier, mais la guerre persiste aux portes de l'Europe. Ce climat d'incertitude internationale affecte notre économie, sans compter les secousses des droits de douane imposés par les États-Unis et les pressions agressives exercées par la Chine. Cela engendre des comportements attentistes de la part des ménages mais aussi des entreprises, dont l'investissement a fléchi cette année.

Cependant les fondamentaux de notre économie sont sains. Pour l'année 2026, nous prévoyons une croissance de 1 %, soit une légère accélération tirée par la demande domestique. Grâce à une inflation maîtrisée de 1,3 %, là encore nettement inférieure à la moyenne européenne, nous tablons sur un redressement de la consommation des ménages en 2026. Je vous rappelle que le taux d'épargne des ménages atteint 18 % en 2025, soit 4 points de plus que pendant la période pré-covid. C'est un signe d'inquiétude, de précaution : nous devons à tout prix rétablir la confiance de nos concitoyens. Les incertitudes politiques génèrent des incertitudes économiques ; nous nous devons de les lever.

Gardons cependant en tête, à tout moment de nos débats, la réalité des faits. Le point faible de notre pays n'est pas notre économie mais nos finances publiques. Plus précisément, nous avons un problème de dépenses. Je rappellerai à cet égard quelques éléments factuels.

Notre déficit public est le plus élevé de la zone euro en 2024, le troisième le plus élevé de l'Union européenne après ceux de la Roumanie et de la Pologne. Selon les prévisions nous serons les derniers de la zone euro, avec la Belgique, à passer en dessous de 3 % en 2029.

À la fin du premier trimestre, notre dette s'élevait à 114 % du PIB, la troisième la plus élevée de l'Union européenne derrière la Grèce et l'Italie.

Enfin, vous le savez, au cours des deux dernières années, nous avons été dégradés par les principales agences de notation : le 12 septembre dernier, Fitch a retiré la France de la catégorie des investisseurs de très haute qualité. Pour les investisseurs internationaux, nous avons changé de division.

Le coût de notre dette a augmenté significativement, le taux de nos obligations à dix ans dépassant de plus de 80 points de pourcentage celui de l'Allemagne, même si cela s'est un peu amélioré. Nous nous endettons nettement plus cher que nos voisins. En 2024, la charge de la dette de l'ensemble de nos

administrations publiques s'élevait à 60 milliards d'euros, pour 65 milliards cette année ; l'année prochaine, ce seront 74 milliards d'euros.

Nous avons parfois l'impression que cela n'a pas beaucoup d'impact pour nos concitoyens. Quand le taux d'emprunt de l'État augmente, ce sont pourtant les taux d'intérêt pour les logements, pour les prêts à la consommation, pour les entreprises qui augmentent. Ces conséquences sont très concrètes pour nos concitoyens et affectent directement leur situation financière.

Mesdames et messieurs les parlementaires, ces indicateurs sont inquiétants, mais ils ne sont pas irrémédiables. Ils nous invitent à une action résolue et immédiate. D'autres avant nous l'ont fait : le Canada et la Suède dans les années 1990, plus récemment la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Italie. Nous aussi, nous pouvons le faire, nous devons le faire, nous allons le faire.

Ce budget nous met sur ce chemin ; il pose une trajectoire de redressement atteignable. Je vous annonce que nous prévoyons une réduction du déficit des administrations publiques à 4,7 % du PIB pour 2026. Notre dette publique atteindra presque 118 %, 2 points de plus que cette année, et le programme de financement de l'État s'élèvera à 310 milliards d'euros.

Au regard de tous ces indicateurs et du risque encouru, notre devoir, notre responsabilité, à Amélie de Montchalin et à moi-même, est d'être intraitables, dans le cadre de nos débats, sur le respect de notre trajectoire budgétaire. Cet objectif est cohérent avec un retour du déficit sous les 3 % en 2029.

Ce budget est un budget d'équité, qui mobilise les plus fortunés. C'est un budget souverain, qui préserve notre compétitivité. Ce sujet m'est cher, car l'industrie est la colonne vertébrale de notre souveraineté. C'est la raison pour laquelle nous proposons de poursuivre la baisse des impôts de production : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) baissera de 1,3 milliard d'euros en 2026. Ce n'est pas un cadeau aux grands patrons mais un investissement dans 300 000 entreprises, qui représentent des millions d'emplois partout en France. Ces petites et moyennes entreprises – des entreprises industrielles – vont nous permettre de poursuivre la réindustrialisation de notre pays. L'industrie, c'est le nerf de la guerre.

L'innovation est évidemment également au cœur de notre stratégie industrielle depuis des années. Nous avons des ingénieurs de qualité, des chercheurs de qualité – j'en profite pour saluer les travaux de Philippe Aghion, sacré hier prix Nobel d'économie. Ses travaux sur le rôle crucial des politiques économiques en soutien à l'innovation, qui vise à encourager la recherche et à faciliter l'entrée de nouvelles entreprises innovantes, sont extrêmement pertinents pour nous tous et nous toutes.

C'est pourquoi les moyens en faveur de la recherche seront accrus et le crédit d'impôt recherche (CIR), qui constitue un atout clé pour notre compétitivité et notre attractivité depuis près de quarante ans, sera préservé.

Nous protégeons aussi les entreprises et les commerces de nos territoires de la concurrence déloyale du commerce en ligne extra-européen. Le libre-échange n'est pas une religion mais un modèle économique qui fonctionne quand tout le monde joue le jeu. L'Union européenne ne peut pas être la dernière à jouer le jeu. Je vous confirme donc que dans ce budget, nous prévoirons une taxe sur les importations de petits colis.

Enfin, ce budget poursuit le verdissement de notre économie. Le Gouvernement demeure pleinement engagé pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. C'est le ministre également en charge de la souveraineté énergétique qui vous le dit : 500 millions d'euros de nouveaux engagements seront dédiés à la décarbonation de l'industrie, 500 millions d'engagements supplémentaires en soutien à la production d'hydrogène décarboné.

Nous avons relancé MaPrimeRénov' le 30 septembre. Nous la pérennisons, en en finançant une partie par la hausse du volume des certificats d'économie d'énergie (C2E). Nous continuons à soutenir la production d'énergies renouvelables, tout en mettant à contribution les installations qui ont bénéficié de soutiens importants dans le passé.

Mesdames et messieurs les parlementaires, notre maître mot en termes de dépenses écologiques, c'est l'efficacité. Dans un environnement budgétaire contraint, chaque euro compte : son efficacité économique et environnementale doit être assurée.

Le projet de budget que nous vous présentons est responsable dans son ambition de redressement ; il est équitable dans la répartition de son effort ; il est réaliste dans ses orientations. C'est un budget lucide, responsable, qui concilie les urgences d'aujourd'hui et les besoins de demain.

Je souhaite profondément que le compromis vers lequel nous irons préserve ces équilibres. Je serai le garant déterminé de notre impérieux devoir de redresser les finances de ce pays : face à chaque plus, il nous faudra trouver un moins.

Ce texte est désormais le vôtre. Discutez-le, critiquez-le, amendez-le, débattiez-le et, je l'espère, votez-le. Offrez un budget à la France.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics. La mission qui débute pour nous tous aujourd'hui est bien de construire ensemble un budget : un budget pour la France, qui va se construire sous les yeux des Français, qui l'attendent.

Jamais un parlement n'a eu autant de pouvoir pour assurer la stabilité et la prospérité du pays, de par l'exercice qu'est cette construction budgétaire. C'est une bonne chose pour notre pays. Vous avez, chers députés, entre vos mains le pouvoir du compromis. Nous avons ensemble la mission commune de tout faire pour que ce budget existe d'ici à la fin de l'année.

Le Premier ministre a tiré, il y a quelques minutes, les conséquences de cette nouvelle relation entre Parlement et Gouvernement, fortement. Cette situation nous appelle à beaucoup d'humilité : humilité face au pouvoir souverain qui est le vôtre, celui d'être parlementaires ; humilité par les actes, et pas seulement par les mots que nous prononçons.

Vous me connaissez, je suis depuis quelques mois ministre du budget. Je suis profondément honorée d'engager de nouveau avec vous, jour et nuit, ce débat, qui sera si important.

Nous avons déjà construit ensemble un premier compromis sur le budget, en février dernier. Il était à la hauteur de la France et des Français, à l'honneur de la force de nos institutions et de la représentation nationale, qui s'est engagée sincèrement dans ce compromis. Je veux remercier ceux qui l'ont bâti. Avec grande confiance, je pense que nous avons tout pour le faire de nouveau.

Je me suis toujours donné une discipline, que j'appliquerai avec encore plus de force dans les prochaines semaines et les prochains mois : vous dire la vérité et être extrêmement transparente sur les comptes, sur les défis, sur la réalité des mesures. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, vous le savez, le Parlement obtiendra de Bercy tous les éléments chiffrés que vous demanderez. Nous ne devons pas seulement vous écouter, nous devons avant tout mettre notre action au service de votre Parlement.

Dans les engagements pris en février figurait l'objectif d'un déficit réduit à 5,4 % en 2025. Très régulièrement, Éric Lombard et moi-même vous avons informés du suivi de l'exécution : nous avons réuni deux comités d'alerte sur les finances publiques, le 15 avril, puis le 26 juin. Nous avons tenu à faire la transparence totale, en vous disant là où étaient les recettes et les dépenses, les mesures que nous prenions. Ce discours de vérité, cette méthode de transparence, ce plan d'action, qui avait suscité quelques froncements de sourcils en mars dernier, nous permettent aujourd'hui d'engager un débat parlementaire sur une bonne base, saine et tenue. La vérité est le premier moteur de la confiance et de la réussite de notre mission au service des Français.

Cette nouvelle relation entre le Parlement et le Gouvernement modifie profondément la présentation du budget que je m'apprête à faire. Nous proposons un projet – j'insiste sur ce mot – de loi de finances : il ne s'agit pas du budget que la France connaîtra en 2026. Le budget pour 2026 sera le vôtre, il résultera des discussions, de vos votes et de ceux des sénateurs. Nous nous efforçons d'œuvrer à ce compromis, dans l'intérêt du pays.

Que contient ce projet de loi ? Il comporte tous les éléments, toutes les accroches faisant honneur aux débats qui ont prévalu dans notre pays depuis quelques semaines et quelques mois. Vous avez toute latitude et toutes les accroches juridiques pour l'amender sur de très nombreux sujets, dont vous m'avez fait part depuis plusieurs mois.

Ce budget propose un chemin pour ne rien avoir à sacrifier de la souveraineté de la France à nos créanciers. Au fond, il nous permet de choisir très clairement deux choses : comment nous finançons nos priorités stratégiques ; comment nous le faisons sans oublier le quotidien des Français.

Il porte donc des choix très forts qui, je l'espère, seront consensuels, en premier lieu pour ceux qui veulent la réussite de la France et sa protection – les choix pour la défense et notre sécurité. Ainsi, 6,7 milliards d'euros seront dédiés à nos armées, pour accélérer notre effort de défense, avec des modalités qui seront discutées dans une nouvelle actualisation de la loi de programmation militaire (LPM).

Les moyens de la justice et de l'intérieur seront également renforcés, avec 600 millions d'euros pour le ministère de l'intérieur et 200 millions pour le ministère de la justice : nous pourrons faire ce à quoi nous nous sommes engagés sur l'insécurité, la criminalité organisée ou encore le narcotrafic.

Ce budget, et c'est là un choix assumé, est stratégique, pour que nous puissions continuer à investir dans l'avenir : l'avenir de nos enfants, en réformant la formation initiale professeurs ; l'avenir de la recherche ; l'avenir de la transition écologique et énergétique. Nous continuerons de porter les dépenses liées au vieillissement du pays – je pense en particulier aux dépenses en faveur de la santé et de l'autonomie, qui augmenteront de 5 milliards d'euros l'année prochaine.

Pour faire tout cela, nous devons maîtriser et réallouer nos dépenses publiques, nos ressources publiques et retrouver des marges de manœuvre. Ce qui me semble le plus grave, je vous le dis avec beaucoup de sincérité, c'est que si nous ne reprenons pas maintenant ces décisions dans nos mains, dans quelques années, compte tenu de la dynamique de la charge de la dette et des dépenses contraintes, mes successeurs vous diront que nous n'avons pas le choix. Nous devons donc maîtriser nos dépenses, retrouver des marges de manœuvre et redonner des outils clairs à nos agents publics – je le dis aussi en ma qualité de ministre de la fonction publique –, pour que l'action publique serve nos intérêts.

Cela implique de faire des économies, mais il ne s'agit pas d'un coup de rabot qui s'apparenterait à une baisse en pourcentage sur tous les ministères et sur tous les programmes budgétaires, de manière indifférenciée. Chaque ministre, dans son programme, dans sa mission, vous présentera les éléments sur lesquels il investit et renforce les moyens, et, en contrepartie, les politiques publiques dans lesquelles il fait des économies.

Faire des économies, ce n'est pas couper la politique publique, mais chercher sa réorganisation, son efficacité, son efficience. Bref, c'est s'intéresser aux politiques publiques, aux services publics, aux agents publics, et pas seulement faire des comptes d'apothicaire.

Faire des économies, cela veut dire très concrètement que les dépenses de fonctionnement de l'État hors régalien sont en légère baisse, ce qui est inédit. En

2025, nous avons déjà fait beaucoup d'efforts sur le fonctionnement de l'État : nous continuons et nous allons au-delà.

Cela veut dire aussi qu'un certain nombre de dépenses dites de train de vie, de communication ou encore qui ont généré de la fraude ou des excès pendant les crises sont remises en ordre : je pense notamment au compte personnel de formation (CPF). Oui, nous voulons continuer à former, mais pas n'importe comment et pas sans limite.

Concernant la sécurité sociale, la progression des dépenses est maîtrisée. Avec une responsabilisation des patients et des professionnels de santé, 5 milliards d'euros de plus iront à la santé et à l'autonomie – j'insiste, ce sont bien des euros en plus. Pour y parvenir, des économies sont aussi faites sur les postes de dépenses qui nous auraient amenés beaucoup plus loin que ces 5 milliards. Ainsi, les arrêts maladie ont une dynamique de croissance de plus de 7 % par an. Les médicaments suivent la même dynamique : sans mesure de sauvegarde, plus de 7 % de croissance seraient octroyés à nos laboratoires pharmaceutiques. Dans certaines spécialités médicales, les tarifs sont devenus des rentes : là aussi, il nous faut les encadrer.

Nous nous engageons aussi sur les retraites. Je n'évoquerai pas les annonces du Premier ministre mais ce que contient le projet de budget. La seule démographie nous amènera à dépenser 6 milliards d'euros de plus l'année prochaine pour les retraites – 330 000 retraités de plus, multipliés par 1 500 euros en moyenne, sur douze mois. Tel est le coût du vieillissement avant même de considérer une quelconque augmentation des retraites au-delà de leur niveau actuel.

Une troisième sphère, je veux le souligner, fait des efforts : les collectivités locales, dont la contribution sera mesurée puisque nous prévoyons une hausse – j'insiste sur ce point – de leurs dépenses de fonctionnement de 2,4 milliards en 2026. En contrepartie, le Gouvernement s'engage très résolument à réduire les dépenses contraintes et les normes, parfois excessives et difficiles à comprendre. Vous vous souvenez du rapport de Boris Ravignon, qui évoquait les piscines qu'il faut vider régulièrement, alors qu'elles sont en parfait état sanitaire. Sur des sujets plus structurants, comme le décret tertiaire, nous voulons donner plus de temps aux collectivités pour atteindre leurs objectifs.

Qui dit projet de budget dit également fiscalité. Nous mettons sur la table des propositions sur au moins quatre thèmes, sur lesquels je pense – et crois savoir – qu'un consensus est possible. Le premier est celui de la fameuse taxe sur les holdings. Je vous le dis avec des mots très simples : certaines personnes, dans notre pays, utilisent la fiscalité des entreprises pour y imputer du patrimoine personnel. En revanche nous ne voulons pas augmenter les impôts d'une entreprise ou d'une holding qui réinvestit dans l'économie, car ce serait contradictoire avec nos objectifs de production.

Cependant, certains investissements – chalets, jets privés, immobilier, actions, trésorerie – ne sont pas toujours productifs au sein d'une holding, ils sont

là seulement pour générer du patrimoine personnel. Notre première proposition vise à mettre fin à ces pratiques. Si l'on veut se constituer un patrimoine personnel, il existe le PFU – prélèvement forfaitaire unique –, le PEA – plan d'épargne en actions –, l'assurance vie et des modalités de paiement des impôts que nous connaissons.

La deuxième proposition que nous mettons sur la table est celle de la taxe sur les petits colis. Il est insupportable de voir les commerces de centres-villes de tous les centres-bourgs du pays fermer en raison de la concurrence déloyale d'acteurs chinois très subventionnés, qui envahissent nos marchés, qui plus est avec des produits dangereux, qui ne sont pas aux normes et non conformes, des produits de contrefaçon.

Cette taxe de 2 euros par article permettra aussi de financer les contrôles de la douane et de la DGCCRF, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes : les honnêtes citoyens et contribuables n'ont pas à payer, par leurs impôts, ces surcoûts de contrôle.

La troisième proposition que nous faisons en matière fiscale porte sur les niches fiscales et sociales. Nous avons ciblé vingt niches figurant dans tous les rapports – ceux de la commission des finances, de la Cour des comptes, du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) –, considérées comme inefficaces, obsolètes, mal calibrées. Nous proposons d'y remédier. Je serai évidemment très ouverte à ce que vous fassiez des propositions complémentaires. Les niches ne sont pas des monuments, ce sont des dispositifs fiscaux qui doivent avoir une utilité.

Enfin, la lutte contre la fraude peut aussi nous réunir de manière transpartisane. En parallèle du projet de loi de finances pour 2026, j'ai présenté ce matin, en Conseil des ministres, avec mes collègues ministres du travail et des solidarités et de la santé, un grand projet de loi sur la fraude sociale et fiscale. Je veux remercier tous mes prédécesseurs – je pense aux travaux de Thomas Cazenave sur la fraude aux aides publiques – et souligner le travail résolu, mené depuis des décennies dans le champ fiscal : nous voulons l'étendre au champ social.

Au fond, ce projet de budget cherche à réconcilier nos besoins et nos moyens, nos aspirations et nos nécessités, ce que nous devons faire aujourd'hui en urgence et ce que nous devons bâtir pour les générations qui viennent. En tant que parlementaires, vous connaissez les réalités de votre territoire : vous avez toute la liberté pour l'amender, l'enrichir et le modifier, pour que nous puissions ensemble trouver les marges de manœuvre pour servir les Français.

Le rétablissement d'un déficit qui stabiliserait la dette en 2029 est possible. Si nous tenons une stabilité de la dépense de l'État en valeur, hors défense, et des dépenses pour les collectivités qui augmentent de l'inflation, si nous stabilisons la dépense de santé dans le PIB, nous sommes capables, je le dis avec confiance, de stabiliser notre dette avec un déficit à 3 % en 2029. C'est pourquoi nous vous proposons dès maintenant un déficit réduit à 4,7 %, pour que les prochains

parlementaires, les prochains gouvernements, ceux qui nous succéderont puissent encore avoir des marges de manœuvre entre leurs mains.

Je conclurai très simplement : il y aura évidemment des débats importants pour les Français, que beaucoup ont déjà mis dans le débat public : le premier ministre y est revenu aujourd'hui. Je serai au banc, jour et nuit, pour les accompagner. Ils porteront sur le pouvoir d'achat de ceux qui travaillent, sur les entreprises et le coût du travail, sur la fiscalité, sur l'équité fiscale, sur les services publics et la transition écologique – en tant que ministre de l'action publique, j'y serai particulièrement attachée.

Ces débats, ces priorités, ce budget ne pourront être servis ni devenir réalité pour les Français si nous manifestons notre impuissance. L'impuissance, ce serait de ne pas réussir à nous mettre d'accord et de déboucher sur une loi spéciale.

Nous le savons, la loi spéciale ne conduit qu'à des blocages institutionnels et fait perdre espoir aux Français. À l'inverse, de l'espoir et de la détermination, nous en avons ici en partage. Ensemble, nous pourrons faire honneur à la France et servir les Français.

M. le président Éric Coquerel. On peut se demander jusqu'à quel point vous assumez et revendiquez la copie qui nous est proposée ce matin, puisque nous avons cru comprendre que vous n'avez pas eu le temps de modifier ce projet, qui devait être transmis ce matin pour que le Parlement puisse disposer du délai constitutionnel de soixante-dix jours prévu pour son examen.

Vous avez, monsieur le ministre, qualifié le projet de budget de « responsable dans son ambition de redressement [...], équitable dans la répartition de son effort [...], réaliste dans ses orientations. C'est un budget lucide et responsable qui concilie les urgences d'aujourd'hui et les besoins de demain ». On peut donc considérer que vous ne souhaitez pas que l'on s'éloigne trop d'un budget que vous considérez comme excellent.

Ma première réaction est donc d'abord le sentiment que ce budget ne répond pas à toutes les urgences de l'heure. C'est son premier défaut, peut-être le plus important.

Vous ne répondez pas à la question du dérèglement climatique. Or, d'après tous les économistes les plus sérieux – Jean Pisani-Ferry notamment –, il faudrait 37 milliards de dépenses de l'État en plus pour arriver à respecter les accords de Paris, alors que, pour la deuxième année successive, les investissements privés et publics vont certainement diminuer en France.

Vous avez évoqué, madame la ministre, les comptes que nous pourrions avoir à rendre à vos successeurs faute d'équilibrer les budgets pour réduire les déficits : je me pose la question vis-à-vis de la dette écologique.

En deuxième lieu, ce PLF ne favorise pas la relance, cruciale face à une consommation intérieure en berne cette année et qui réduit la croissance. La consommation pèse pour la moitié du PIB mais son niveau a également un impact, les fermetures d'entreprises se multipliant ces derniers temps.

Troisièmement, il ne répond pas à la nouvelle donne de l'heure. Depuis l'élection de Donald Trump, en effet, le système ne s'appuie plus sur le libre-échange, mais sur une concurrence entre des blocs politico-économiques, qui nous oblige à reconquérir une souveraineté industrielle alors que l'industrie pèse désormais pour moins de 10 % du PIB. Bien que vous disiez que c'est un objectif que vous vous êtes assigné, je ne vois rien dans votre budget, hors le secteur militaire, qui permettrait de tels investissements pour relancer notre industrie et notre souveraineté agricole.

Enfin, pour réduire les déficits, vous avez toujours recours aux mêmes recettes : la baisse des dépenses publiques, sans guère toucher aux recettes, notamment sans remettre en cause les cadeaux fiscaux aux plus hauts patrimoines et aux très grandes entreprises, alors même que ce sont les recettes qui manquent, avec 3 points de PIB en moins depuis 2017 tandis que les dépenses publiques de l'État sont stables.

Cela dit, je ferai plusieurs observations. D'abord, ce budget est une copie qui ne s'éloigne pas beaucoup de celle qu'avait présentée François Bayrou et qui avait contribué à ce que ce dernier n'obtienne pas un vote de confiance de l'Assemblée nationale au mois de septembre. Les différences majeures sont la renonciation à la suppression de deux jours fériés – qui avait, au demeurant, été annoncée depuis longtemps –, le renouvellement de la contribution exceptionnelle des grandes entreprises, divisée par deux, et la reprise anticipée de la suppression de la CVAE qui, d'une certaine manière, la compense en partie.

Quant à la taxation sur les holdings que vous venez d'ajouter, madame la ministre, j'observe que, malgré le plaidoyer dans lequel vous considérez qu'il n'est pas normal que les ultrariches puissent déporter une partie de leurs revenus vers leur patrimoine, y compris professionnel, pour payer moins d'impôts, elle exclut, au titre des biens professionnels, rien de moins que les titres de participation, les immeubles d'activité, les investissements et les placements dans les PME – un inventaire à la Prévert qui exclut en réalité 95 % des biens professionnels et ne répond donc pas à la question posée depuis que ces biens ont été exclus de l'IGF – impôt sur les grandes fortunes –, en 1982. Ainsi, comme vous l'admettez vous-même, le rendement de cette taxe est de 1,5 milliard, alors que celui de la taxe Zucman, qui a le même objectif, serait de 15 à 20 milliards. En quoi une taxe inopérante renforcera-t-elle la justice fiscale ?

Je constate également qu'en fait, l'effort des plus riches et du capital, qui représentait environ 10 milliards, soit 20 % de l'effort, dans le budget 2025, ne représente plus que 5,9 milliards, soit moins de 15 %. L'effort demandé à ces ultrariches ou aux très grandes entreprises diminue donc, en réalité, de 4 milliards,

puisque la contribution exceptionnelle pour les grandes entreprises diminue de 4 milliards, la CVAE de 1 milliard et la contribution de CMA-CGM de 0,5 milliard, tandis que la taxe sur les holdings ne rapportera que 1,5 milliard.

Vous dites par ailleurs avoir repéré vingt niches fiscales, mais je ne vois pas dans votre texte les niches les plus importantes, comme le crédit d'impôt recherche (CIR), le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile et le pacte Dutreil. En revanche, vous vous attaquez à d'autres niches, comme l'abattement de 10 % sur les retraites, devenu forfaitaire, ou envisagez de fiscaliser les indemnités journalières pour les affections de longue durée (ALD) – mesure dont l'urgence n'est pas évidente – et de supprimer la réduction d'impôt pour les frais de scolarité. Ces niches concernent la plus grande partie des Français, les classes moyennes comme les classes défavorisées, et ne sont pas celles que devrait viser votre budget.

Cette politique de réduction des dépenses publiques aura un effet récessif, un effet négatif sur la consommation intérieure, qui pourrait représenter, comme l'exposait tout à l'heure le président Moscovici, une baisse de croissance de 0,6 point, ce qui n'est pas rien. Les données ne changent pas par rapport au projet Bayrou, avec des taxes qui toucheront indifféremment l'ensemble de la population – taxes sur les petits colis et sur le vapotage, augmentation de la TVA pour les autoentrepreneurs et explosion du droit de timbre pour les titres de séjour ou l'aide juridique – je me demande, en outre, quel clin d'œil vous adressez en instaurant une mesure aussi discriminatoire au moment où les difficultés que connaissent les préfetures contraignent les personnes demandant un titre de nationalité ou de séjour à parfois attendre plus de six mois pour l'obtenir.

À ces mesures s'ajoutent – car, même si ce n'est pas le sujet du jour, nous sommes obligés de l'aborder – toutes celles que prévoit le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), avec 13 milliards de baisse des dépenses, dont 7 milliards pour les dépenses de santé, une taxe sur les malades souffrant d'affections de longue durée, une augmentation des franchises médicales, une réduction de la durée des arrêts de travail, la non-indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG), qui feront entrer dans l'impôt 150 000 foyers, et, mesure phare, une année blanche pour les prestations et pensions, avec sous-indexation jusqu'en 2030. Ce sont des mesures injustes, qui touchent la plupart des Français et qui auront en outre un effet récessif.

Pour ce qui concerne les ministères, le périmètre des dépenses de l'État augmente de 10,5 milliards mais, si on tient compte des 6,7 milliards d'augmentation du budget de l'armée et des 5,7 milliards de la contribution au budget de l'Union européenne, les budgets de l'État diminuent en réalité de 6 milliards en tenant compte de l'inflation et cette diminution touche très fortement plusieurs ministères – dont je ne ferai pas la liste, qui figure dans le tiré-à-part qui nous a été remis.

Enfin, un plan d'austérité de 5 milliards est prévu pour les communes et les services publics locaux. Tout cela définit un budget d'austérité au même titre que le projet Bayrou, et même encore plus inégal, comme j'ai tenté de le montrer.

J'en viens à quelques questions précises.

Le texte qui nous a été transmis affiche une augmentation des dépenses des ministères de 0,2 % en volume mais, en soustrayant l'augmentation de 6,7 milliards du budget consacré à la défense, ce sont, après inflation, 6 milliards d'économies. Contrairement à l'année dernière, les économies ne sont pas présentées en fonction de l'évolution tendancielle des dépenses, comme les budgets Barnier et Bayrou, mais en comparaison brute des deux budgets 2025 et 2026. Afin de nous permettre une comparaison avec ce qu'affichait le budget Bayrou, pouvez-vous indiquer le taux d'évolution tendancielle des dépenses retenues pour 2026 ?

Deuxièmement, madame la ministre, je vous avais interrogée l'an dernier sur le montant des charges de service public pour les énergies renouvelables, dont le montant fausse chaque année celui des crédits de la mission *Écologie*. Vous nous aviez indiqué qu'une mesure de périmètre allait être proposée pour rendre plus lisible la ligne consacrée à l'écologie. Cette mesure est bien là mais, sauf erreur, elle ne concerne pas le soutien aux énergies renouvelables. Quel est donc le montant prévu pour ces énergies en 2026 ? Quelle est la part de l'augmentation du budget de l'écologie hors de votre contrôle direct ?

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé tout à l'heure que le coût de la suspension provisoire de la réforme des retraites serait de 400 millions d'euros la première année, et qu'il devrait être financé par des contreparties. Quelles sont, si vous y avez déjà travaillé, ces mesures de compensation ?

Enfin, bien que le ministre ait balayé tout à l'heure l'hypothèse du recours à des ordonnances en cas de dépassement du délai de soixante-dix jours pour l'adoption du budget et de cinquante jours pour le PLFSS, nous ne pouvons toutefois exclure cette possibilité. Si c'était le cas pour le PLFSS, le Gouvernement s'engagerait-il à déposer un projet de loi *ad hoc* pour suspendre provisoirement, comme promis, l'application du relèvement de l'âge de la retraite puisque, dans cette hypothèse, cette mesure ne figurerait évidemment pas dans le texte initial.

Enfin, madame la ministre, pour que ce projet de budget devienne, selon votre expression, le budget du Parlement, quelques contraintes doivent encore être levées. Vous engagez-vous à lever le gage pour les amendements parlementaires qui seraient adoptés ?

M. Roland Lescure, ministre. Ce budget, dont vous nous avez demandé comment nous le revendiquions, n'est ni un brouillon ni une copie mais, comme nous l'avons dit, un point de départ. C'est notre budget. Toutefois, comme je l'ai dit aussi dans mon propos liminaire, il ne reflète pas certaines discussions politiques menées ces derniers jours et ces dernières semaines avec les différents groupes et partis par le Premier ministre et qui devront donner lieu à des amendements. Cela

répond à votre question sur les retraites : le débat parlementaire devra évidemment rechercher les gages qui permettront de financer les nouvelles mesures. Cela vaut aussi, évidemment, pour les amendements que vous déposerez. C'est cependant notre budget, un projet de loi de finances déposé par le ministre de l'économie et des finances et la ministre des comptes publics, un point de départ qui doit faire l'objet de discussions.

Vous avez dit également que les urgences de l'heure n'étaient pas suffisamment traitées. Je me réjouis que vous ayez commencé par évoquer l'urgence écologique car j'étais ministre de l'industrie voilà encore quelques mois et je pense que j'ai été le ministre le plus écolo qu'on ait eu à Bercy.

La transition écologique et la lutte contre le réchauffement climatique sont un modèle de production, un modèle économique, et non pas seulement des normes, des contraintes et des lois que l'on s'impose. Cela doit être notre horizon. L'industrie sera verte ou ne sera pas. Nous avons porté et vous avez voté une loi relative à l'industrie verte qui a permis de simplifier et d'accélérer les installations industrielles. Chaque année depuis 2018, nous avons installé plus d'usines qu'il n'en fermait, alors qu'il en fermait plus tous les ans depuis des décennies. C'est certes insuffisant et il faut poursuivre les efforts, mais la France est le pays le plus attractif d'Europe, elle attire des capitaux et recrée des usines et des emplois industriels. C'est aussi par l'industrie verte que nous y parviendrons. Comme je l'ai dit dans mon introduction, j'espère que les budgets de la décarbonation de l'industrie seront votés, soit 500 millions, avec 500 millions supplémentaires pour notre stratégie hydrogène. Je rappelle que les émissions de gaz à effet de serre ont baissé en 2023 et en 2024, et qu'elles continuent à baisser en 2025. Il faut poursuivre les efforts, mais nous avons une stratégie qui permet de les poursuivre et montrera qu'on peut réconcilier, comme nous l'avons fait ces dernières années, une production en hausse et des émissions en baisse.

Monsieur le président, vous avez parlé d'une consommation en berne, mais pour les deux premiers trimestres de cette année, la croissance de la France est supérieure à celles de l'Allemagne, de l'Italie et des Pays-Bas, en partie parce que la consommation a tenu. Comme je l'ai également dit, le taux d'épargne des ménages atteint un niveau historique de plus de 18 %, ce qui est énorme. Pour qu'il baisse – ce qui est, je le concède, un peu le cas dans notre prévision –, nos concitoyens doivent retrouver confiance dans l'économie, dans notre capacité à gérer nos comptes comme ils le font eux-mêmes tous les jours, et dans la capacité des hommes et femmes politiques à s'entendre, à discuter, à trouver des compromis et à voter un budget.

Quant à la concurrence entre blocs, la situation internationale est, comme je l'ai dit, inédite. Le libre-échange n'est pas une religion mais un modèle économique, qui fonctionne lorsque tout le monde joue le jeu. Or il y a aujourd'hui deux grands blocs qui ont décidé de ne plus le faire. Voilà quelques jours, l'Union européenne annonçait le déclenchement de la clause de sauvegarde pour l'acier, ensemble de mesures de protection très puissantes. Le bonus automobile que vous avez voté et

qui permet à nos concitoyens d'acheter des véhicules électriques est réservé aux véhicules européens. Nous avons pris et allons continuer à prendre des mesures pour que nous puissions continuer à exporter et à importer, mais sans naïveté et en nous assurant que la concurrence déloyale ne soit plus au rendez-vous.

Enfin, monsieur le président, puisque vous parlez d'innovation, de concurrence et de notre capacité à lutter contre les deux blocs, c'est précisément à cela que sert le crédit d'impôt recherche, qui finance l'innovation des grandes, moyennes et petites entreprises, et permet de préparer l'avenir. Il attire aussi en France les investisseurs, qui le connaissent et savent qu'il permet de financer des centres de recherche, des ingénieurs et des chercheurs. Soyons-en fiers. Je serai, pour ma part, très sensible à la préservation de ce crédit d'impôt.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous avons changé d'époque et j'essaie d'adapter notre manière de travailler à ce changement. Nous, gouvernement, n'avons ni majorité absolue ni les moyens d'imposer quoi que ce soit dans le débat – la Constitution ne le permet pas. C'est une bonne chose, car cela nous permettra de travailler différemment. Il n'y a pas de scénario écrit et nous n'avons pas, cachée dans notre besace, une entourloupe qui surgira un beau jour par surprise. Le débat commencera et, conformément au règlement de l'Assemblée nationale et à ses principes, ainsi qu'à la Constitution, vous êtes souverains : quand une majorité se prononce avec la moitié des voix plus une, un amendement est voté et, avec la moitié des voix moins une, il est rejeté. Mon rôle, au banc des ministres, sera de dire les faits, les conséquences et la réalité de ce qui est débattu, mais nous n'avons pas le pouvoir de contraindre, de tordre ou de pré-écrire un scénario puisque, par définition, nous n'avons pas de majorité absolue qui nous le permette.

Quant à savoir si nous lèverons le gage sur tous les amendements qui se présenteront, nous pourrions peut-être faire des deals, comme dit le Premier ministre, si le gage ne porte pas sur le tabac et s'il est viable. Si, en revanche, le gage consiste à augmenter le prix des cigarettes déraisonnablement, je ne pourrai pas dire oui. Nous connaissons la mécanique des gages : des compromis et des réflexions sont possibles, mais je n'ai pas le pouvoir de dire que l'article 40 de la Constitution ne s'applique pas, car je ne suis pas présidente du Conseil constitutionnel – et d'ailleurs, c'est la Constitution. On doit cependant pouvoir construire des équilibres budgétaires financés. Vous avez à ce titre, monsieur le rapporteur général, un rôle très important et des outils vous permettant de faire ce travail. Nous pourrions, au banc des ministres, le faire nous aussi.

Vous m'avez également interrogée sur le tendanciel. Le tendanciel, c'est formidable, mais cela donne lieu à des débats où plus personne ne sait de quoi on parle. Le tendanciel serait une dépense publique totale augmentée de la croissance potentielle et de l'inflation, soit 2,7 % en valeur, alors que le budget que nous proposons augmente en valeur de 1,7 %. Globalement, l'effort réalisé est donc une croissance de la dépense publique totale inférieure de 1 % au tendanciel. C'est ce que vous a dit ce matin Pierre Moscovici. Pour le dire très simplement : hors charges d'intérêts, le projet que nous vous proposons consiste à ce que les dépenses

publiques totales n'augmentent que de l'inflation – c'est ce qu'on appelle le « zéro volume ». Il ne s'agit donc pas de l'évolution tendancielle, mais d'une évolution qui nous semble raisonnable compte tenu des objectifs de maîtrise que nous poursuivons. C'est là une version agrégée, mais elle ne procède pas d'un coup de rabot indifférencié. Je vous ai parlé de santé, de retraites et d'écologie : dans chaque ministère, les ministres pourront vous dire où ils proposent de mettre plus de moyens et de faire des économies.

Dans le domaine de l'énergie, nous sommes tenus par des engagements contractuels qui nous obligent à payer aux fournisseurs d'énergie une différence entre le prix garanti et le prix de marché lorsque ce dernier est inférieur au prix garanti. L'année prochaine, ces charges – la CSPE, ou contribution au service public de l'électricité – augmentent de 3 milliards. Nous avons choisi de faire financer 2 milliards de cette augmentation par les accises sur l'électricité et 1 milliard par les accises sur les carburants fossiles, pour financer en particulier la cogénération et le biométhane. Je vous fournirai les détails techniques – là encore, il n'y a pas d'entourloupe.

Pour le dire autrement, il serait un peu bizarre d'avoir des débats dans l'hémicycle sur des engagements contractuels : certains, sur les bancs des écologistes, diront avec raison qu'il faudrait faire plus, et d'autres diront qu'il faudrait faire moins. Or ce débat porte sur une chose fictive. Pour parler du budget de l'écologie, pour lequel nous n'avons pas d'engagements contractuels, mais des marges de manœuvre, les crédits de paiement augmentent de 0,5 % l'année prochaine, pour un total d'environ 22 milliards, et les autorisations d'engagement (AE) de 5,7 %, pour atteindre 24,2 milliards, avec une hausse de 2,5 milliards des C2E.

Ce budget ne coupe donc pas les moyens de l'écologie. Mieux vaut parler des vrais budgets de l'écologie plutôt que d'engagements contractuels qui donnent l'impression qu'on dispose de grands milliards alors que ceux-ci ne sont pas à notre main.

M. le président Éric Coquerel.

L'article 40 de la Constitution permettant seulement de proposer, en matière de dépenses, des déplacements de crédits au sein d'une même mission, les auteurs d'un amendement de cette nature demandent souvent que les crédits ainsi déplacés soient réabondés par le Gouvernement. Puisque vous dites que ce budget est le projet de l'Assemblée, le Gouvernement procèdera-t-il à de tels réabondements lorsque de tels amendements de crédits seront adoptés ?

Vous nous dites par ailleurs que le scénario n'est pas écrit et qu'il faut avoir confiance mais il est possible que, même sans que cela soit voulu, le délai de cinquante jours dont nous disposons pour l'adoption du PLFSS soit dépassé. Or j'entends que, pour l'instant, il n'est pas prévu de projet de loi *ad hoc* dans ce cas.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Vous connaissez l'article 49, alinéa 2, de la Constitution. Le Premier ministre a déclaré à la tribune de l'Assemblée nationale qu'il s'engageait à ce qu'il y ait un débat et à ce que le Gouvernement propose un amendement en vue de la suspension de la réforme des retraites, dont il a évoqué les paramètres : nous ne sommes pas en train de dire qu'en cinquante jours nous n'aurons pas été capables d'avoir eu un débat sur le PLFSS. C'est la raison pour laquelle je vous ai dit qu'il n'y avait pas de scénario pré-écrit ni d'entourloupe. Il n'y a pas, d'un côté, ce que le Premier ministre dit à la tribune et, caché je ne sais où, un scénario prévoyant le contraire, sans quoi la confiance que nous essayons de bâtir ensemble n'a aucun sens.

Vous avez un grand pouvoir : celui de reprendre, à tout moment, vos prérogatives de parlementaires. Je le dis sincèrement : nous n'avons pas pré-écrit les ordonnances ni décidé de faire expressément le contraire de ce qu'a dit le Premier ministre.

Quant à l'article 40, on connaît sa logique. Si nous faisons un deal pour convenir qu'une mission doit être plus financée qu'initialement proposé, nous pourrions y travailler sérieusement et je m'en porte garante.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Madame la ministre, monsieur le ministre, je souscris à vos objectifs généraux, en particulier celui de maintien d'une direction qui nous permettrait de tenir en 2029 nos engagements de ramener le déficit public à 2,8 %. Vous avez raison de les souligner. J'entends également votre préoccupation, exprimée à plusieurs reprises, de réduire la dépense publique.

Pour ce qui est de l'évolution des dépenses publiques, votre budget prévoit un effort portant pour 17 milliards sur les dépenses et pour 14 milliards sur les recettes, analysé ce matin par le Haut Conseil des finances publiques. L'objectif est donc réparti à hauteur de 55 % pour les dépenses et 45 % pour les recettes. L'année dernière, il nous avait été indiqué que l'objectif serait réparti à 70 % sur les dépenses et à 30 % sur les recettes, après quoi le Haut Conseil a inversé cette proportion, jusqu'à ce que nous apprenions ce matin, en lisant le document du Haut Conseil, page 23, qu'en 2025, « l'effort structurel provient intégralement des hausses de prélèvements obligatoires, qui totalisent plus de 24 milliards d'euros, tandis que l'effort en dépense est nul ». Ma première question est donc de savoir ce qui nous permet de penser que, cette année, l'engagement structurel très important qui a été pris – et à l'objectif duquel je souscris – sera tenu, alors que cela n'a manifestement pas pu être le cas l'année dernière ?

Ma deuxième question, qui porte également sur les dépenses, concerne la masse salariale de la fonction publique. Il est frappant de constater sur le tableau des emplois, page 20, un accroissement de 8 459 équivalents temps plein (ETP), c'est-à-dire une augmentation de la masse salariale de l'État, à rebours des discours affirmant qu'il faut la réduire. Je connais les engagements politiques pris en faveur notamment de la justice, de l'intérieur et, bien entendu, de la défense, mais je note aussi 5 400 emplois supplémentaires pour l'éducation nationale. Or les enfants sont

moins nombreux et on ferme des écoles. À même été publié un travail intéressant qui montre que, entre 2025 et 2035, on pourrait conserver le même nombre d'enfants par classe en réduisant de 53 000 le nombre de professeurs. Au-delà de l'exemple de l'éducation nationale, je m'interroge sur la vertu d'une augmentation de 8 459 emplois dans l'État alors que nous recherchons des économies.

Ma troisième remarque porte sur le logement, qui est une question clé, car les Français ont besoin de logements et l'industrie du logement est en panne. À ce stade, je n'ai pas vu dans votre budget de mesures à ce propos, et il est de notre rôle de députés de faire des propositions en matière de logement, à la hauteur de ce que nous pouvons financer – il semble en effet difficile de ne rien faire.

Ma quatrième remarque concerne les holdings : comme vous, madame la ministre, je considère qu'il est absolument anormal que certains utilisent la fiscalité des entreprises pour leurs dépenses personnelles. Cette pratique est tout à fait condamnable, mais ce n'est pas ce que vise la mesure très technique que vous prenez, qui couvrira 20 000 PME et ponctionnera une partie de la trésorerie mise de côté pour la transmission ou l'investissement. Plutôt que de prendre le risque de créer un impôt sur l'entreprise, même déguisé sous le terme de « holding » – terme qui, je le souligne, n'existe pas, en droit, dans le code de commerce, malgré la pratique verbale –, pourquoi ne nous inspirerions-nous pas de la loi américaine instituant un dispositif de sanctions très sévère pour la détention de biens somptuaires au sein d'une holding ? Cette *accumulated earnings tax*, qui répond à une logique très particulière, a la vertu de combattre les abus que vous visez.

Cinquièmement, la taxe sur les petits colis. On peut trouver une robe chez Shein pour 5 ou 10 euros, et la même en magasin à 30 ou 40 euros : les 2 euros de taxe ne changeront rien pour la survie du petit commerce, même s'il est indubitable que ses recettes permettront d'améliorer le contrôle douanier. Je proposerai une taxe de 50 euros par colis, selon une procédure qui, je l'espère, évitera l'effet pervers que serait un dédouanement hors du territoire national.

Pour ce qui est du verdissement de la fiscalité des véhicules, pensez-vous que la stratégie d'électrification prévue à l'article 13 soit toujours adaptée alors que le chancelier allemand, suivi d'ailleurs par l'Italie, a annoncé voilà quelques jours son opposition à l'objectif européen d'interdiction des véhicules thermiques en 2035 ?

Avez-vous, enfin, une idée du coût pour le consommateur final du renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports, disposition un peu technique, mais intéressante, prévue à l'article 16 ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Vous ouvrez de nombreuses questions, dont nous débattons publiquement, chacun présentant ses arguments pour présenter ce qui marche et ce qui ne marche pas, ce qui a marché et ce qui n'a pas marché. Des remises en question sont nécessaires, comme dans le domaine du logement, où certains outils très coûteux n'atteignent pas leurs objectifs et où il

faudrait peut-être engager certaines évolutions utiles que nous nous sommes interdites jusqu'à présent. C'est ainsi que j'imagine les débats à venir : non pas avec des certitudes, mais plutôt avec des convictions et l'envie d'avancer.

Pour ce qui est de l'effort portant sur les dépenses et les recettes, je ne reviendrai pas sur la construction du budget 2025, car je n'étais pas avec vous lors de sa discussion, où de nombreux débats ont porté sur les tendancielles et les mesures, et où de nombreux changements sont intervenus. Je me concentrerai donc sur le budget pour 2026.

Selon le Haut Conseil des finances publiques, l'effort structurel est de 0,6 point sur les dépenses et 0,5 point sur les recettes. Si on retire la charge de la dette – ce qui me semble être une bonne idée, car elle n'est pas sous notre contrôle – l'effort structurel primaire est de 1,2 point, avec 0,8 point sur les dépenses et 0,5 point sur les recettes, soit une proportion approximative de deux tiers d'effort en dépenses et un tiers d'effort en recettes. Pour y parvenir, vous devez, vous parlementaires, avoir pour méthode une exigence de suivi de l'exécution. Avant même d'évaluer les politiques publiques, il faut en effet qu'on vous communique – c'est le rôle du comité d'alerte – la réalité des dépenses et des recettes, afin que vous puissiez, au vu de ce qui a été voté et qui fera, je l'espère, l'objet d'un compromis, être les garants de cette bonne exécution. Le niveau de transparence que nous avons atteint en ouvrant les livres nous permettra de nous dire que nous avons au moins maintenu le déficit à 5,4 %, ce qui est une bonne chose, en faisant évoluer les dépenses et les recettes.

Pour ce qui concerne les effectifs et la masse salariale, il se trouve que je suis, avec David Amiel, à nouveau chargée de la fonction publique. Toutes les logiques qui ont consisté à compter les agents publics comme des bâtons ont rarement produit des effets, ont plutôt désespéré les agents, ont souvent désorganisé les services publics et ne leur ont pas assuré l'efficacité qu'espéraient les promoteurs de ces réformes.

Dans ce budget, certains ministères font des efforts d'efficience et d'efficacité. Cependant, chercher du « gras » sans réorganiser l'État ne marche pas. Dans notre présentation, nous assumons le fait que certains ministères – comme l'éducation nationale, qui recrutera ses professeurs plus tôt, ce qui se traduit par des recrutements supérieurs à la seule dynamique démographique – ont besoin d'hommes et de femmes engagés sur le terrain. Nous pouvons saluer à cet égard nos armées, nos policiers et nos personnels pénitentiaires. Nous assumons cette démarche et la direction générale des finances publiques fait elle-même un nouvel effort de productivité avec la suppression de 550 emplois.

Au demeurant, l'effectif et la masse salariale ne sont pas exactement la même chose. En 2024, la masse salariale avait augmenté de 6,7 %, augmentation très importante puisque la croissance de la France n'avait pas atteint ce chiffre. En 2025, l'augmentation de la masse salariale ne sera que de 1,5 %, ce qui est inédit.

Je salue les agents publics, qui savent que cela correspond à un très grand effort de leur part sur le plan des mesures catégorielles et de la revalorisation.

Pour l'année prochaine, la prévision d'augmentation se situe autour de 1,7 %, ce qui, au vu de l'inflation, est un chiffre très contenu. Nous devons avoir un débat sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres. En tant que ministre de la fonction publique, il me semble important de ne pas oublier qu'on ne peut pas réduire les effectifs sans réorganisation ni sans accompagnement de ces réorganisations. Certains dispositifs adoptés voilà quelques années peuvent à cet égard être intéressants.

Sur le logement, je pense que nous aurons un débat en temps voulu. Faudra-t-il, par exemple, recourir à des mécanismes fiscaux ou budgétaires ? De nombreux parlementaires ici présents sont experts en la matière et nous devons ouvrir ce débat avec moins d'œillères que nous n'en avons eu jusqu'à présent.

Pour ce qui est des holdings, je vous rassure : je suis tout à fait d'accord avec vous. Si la trésorerie destinée à être réinvestie est taxée, ce n'est pas un bon outil. La trésorerie destinée aux investissements et celle dont l'entreprise ou la holding a besoin afin de se diversifier ne sont donc pas taxées et cinq plafonds différents ont été définis pour protéger ce qui doit l'être – nous pourrions y revenir plus en détail dans les débats.

Quant aux petits colis, nous avons un très grand projet d'union douanière et les 2 euros de taxe par colis que nous proposons représentent une mesure intermédiaire. En effet, la France a travaillé avec l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg pour instaurer, non pas une taxe dans chacun de nos pays comme nous le ferons dès le 1^{er} janvier 2026, mais une taxe européenne permettant à l'ensemble de l'Europe d'appliquer une taxation homogène, sans déport. Surtout, et c'est là la grande annonce, nous appliquerons des droits de douane sur les colis de moins de 150 euros, dans le cadre d'un mécanisme d'union douanière et d'harmonisation. En tant que ministre chargée des douanes, j'ai eu la surprise de constater qu'alors que nous avons créé la libre circulation des biens et un code douanier commun, nous n'avions jamais, jusqu'à 2025, trouvé d'accord sur la mise en cohérence de nos pratiques douanières. Certains en sourient, mais c'est un combat essentiel pour rester crédibles. La taxe sur les petits colis est le début d'un processus, auquel nous croyons tellement que la France est même candidate pour accueillir l'autorité douanière européenne à Lille, car nous considérons que nous avons une expertise en la matière et une souveraineté à défendre par ce biais.

M. le président Éric Coquerel. Je rassure le rapporteur général s'agissant de la taxe sur les holdings : la liste des exonérations rendra en réalité le dispositif pratiquement inopérant puisque 95 % des richesses ne seront pas taxables.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Madame la ministre, pourriez-vous nous transmettre l'évaluation du coût de la censure du Gouvernement l'an dernier ? Cela

fait un an que vous racontez n'importe quoi à ce sujet. Devant les parlementaires réunis à Bercy, vous aviez fait état d'une note selon vous incontestable et vous aviez annoncé qu'elle nous serait transmise dès le lendemain. Je l'attends encore. J'aimerais enfin savoir sur quoi s'appuie votre estimation du coût de la censure, puisque vous répétez toujours la même chose.

Une hausse des impôts de 20 milliards et une augmentation des dépenses de 28 milliards : voilà donc le grand budget de maîtrise des comptes publics pour 2026. On pourrait en rire si ce n'était à pleurer. C'est d'autant plus inadmissible que les solutions existent. Les résultats des revues des dépenses sont sur votre bureau, madame la ministre, mais vous n'en avez tiré aucune conséquence pour baisser les dépenses publiques. Le rapporteur général vous a interrogé sur la politique du logement. Or celle-ci a déjà fait l'objet d'une revue de dépenses. Quelles conséquences avez-vous tirées de cette étude, que nous avons demandée à M. Attal il y a trois ans ? Visiblement aucune et c'est dommage.

Ce qui est encore plus dommage, ce sont vos perspectives économiques. J'aimerais savoir comment vous pouvez annoncer une telle progression des recettes de la TVA l'an prochain avec des impôts qui vont augmenter de 20 milliards, le gel des rémunérations des fonctionnaires et la désindexation des pensions. Les recettes tirées de la TVA n'ont jamais augmenté de 15 milliards lors des quatre dernières années. La dernière hausse a représenté 5 milliards, et le contexte n'était alors pas marqué par autant d'austérité, d'augmentations d'impôts pour les classes moyennes ou de baisse de pouvoir d'achat pour les salariés, la fonction publique et les retraités. J'aimerais comprendre comment vous arrivez à de telles prévisions, parce que j'ai l'impression que l'on part dans le décor.

Quelle est la crédibilité des mesures que vous prenez ? Tout le monde dit que vos prévisions sont fragiles, alors même qu'il va être très difficile de ramener le déficit sous les 5 %.

Votre réponse aux remarques du rapporteur général sur la taxation des holdings ne m'a pas du tout convaincu. Cette audition ne sert à rien : vous affirmez des choses avec beaucoup d'assurance, mais les chiffres ne sont pas bons.

Injustice fiscale, absence totale de maîtrise de la dépense et des perspectives qui ont l'air totalement irréalistes.

J'aimerais vraiment avoir des réponses précises. J'en avais eu lors des entretiens qui avaient eu lieu à Bercy, madame la ministre. Mais vous n'avez apporté aucune réponse concrète aux questions posées par le président et le rapporteur général.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. S'agissant du coût de la censure, le montant de 12 milliards résulte tout d'abord de l'effet mécanique de la baisse de la croissance. C'est le coût de l'incertitude. De fait, nous avons dû abaisser la prévision de croissance entre le mois de novembre et celui de février, le consensus des économistes étant passé de 0,9 % à 0,7 %. Ensuite, nous n'avons pas pu

appliquer certaines mesures d'économie et percevoir certaines recettes fiscales avant le 1^{er} janvier, pour un montant de 6 milliards.

Je ne sais pas pourquoi la note ne vous est pas parvenue, mais elle va vous être transmise. Cela ne me pose aucun problème. Je peux même vous dire que, si nous sommes amenés à adopter une loi spéciale pour l'année prochaine, le coût sera de 11 milliards – dont 8 milliards au titre des économies qui ne seront pas faites et 3 milliards en raison des moindres rentrées de recettes fiscales.

S'agissant des économies, je veux préciser un point pour éviter que l'on raconte des fables. Les dépenses de l'État sont constituées à hauteur de 60 % par des transferts aux collectivités territoriales, à la sécurité sociale, aux entreprises et aux ménages. Il n'existe pas d'économies indolores pour les Français. Elles finiront toujours par avoir un effet sur les entreprises – avec moins d'aides –, sur les ménages – avec des impôts en plus et moins d'aides – mais aussi sur les collectivités et la sécurité sociale.

Pour arriver à ne pas augmenter les crédits en valeur, hors défense, nous avons suivi strictement les recommandations de nombre de revues de dépenses et de rapports de la Cour des comptes. Vous pourrez le constater lors de l'examen de la deuxième partie et je peux vous transmettre le détail de chaque mesure.

Si vous avez des propositions pour aller plus loin, nous pouvons en débattre dans l'hémicycle. Mais il faudra trouver un compromis. Vous proposez 50 milliards d'économies en sachant que cela n'est politiquement pas viable – ce qui ne me paraît pas être un exercice très intéressant. Les revues des dépenses sont publiques, de même que les rapports de la Cour des comptes, et nous allons avoir de bons débats sur les économies à faire.

J'en viens à la question des recettes de TVA. Le Haut Conseil des finances publiques a précisément pour mission de juger la qualité des prévisions. Il estime dans l'alinéa 63 de son avis sur le PLF que « la prévision de croissance de la base taxable de la TVA semble un peu élevée au regard de ses sous-jacents économiques mais une hypothèse de rendement inférieur à la croissance des emplois taxables est conservée suite aux écarts constatés ces dernières années ». En français courant, cela signifie que nous n'avons pas exagéré les chiffres au moyen d'hypothèses de correction. Il est effectivement écrit que notre évaluation est un peu élevée au regard des sous-jacents économiques, mais que l'hypothèse finale corrigée est inférieure à la croissance des emplois taxables, compte tenu des écarts observés les années précédentes.

Si le HCFP avait considéré que nous avions maquillé les prévisions s'agissant d'une recette dont on sait qu'elle a été extrêmement volatile en 2023 et 2024, je peux vous assurer que Pierre Moscovici vous en aurait parlé ce matin. C'est son rôle. Les meilleurs économistes du pays examinent notre budget et nous avons présenté une estimation modérée, en nous appuyant sur une hypothèse d'élasticité que je crois raisonnable.

M. le président Éric Coquerel. Pour information, le suivi hebdomadaire des recettes de TVA en 2025 fait apparaître à la fin septembre un décrochage d'au moins 10 milliards par rapport aux prévisions.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. J'ajoute, monsieur Tanguy, que la TVA nette ne progresserait que de 5 milliards, ce qui correspond à son rythme d'augmentation annuelle mécanique.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Dans un contexte économique difficile, je salue tout d'abord la décision du Gouvernement de geler les dépenses de l'État à leur niveau de 2025. C'est un acte important.

Je me réjouis ensuite de l'amorce de la décrue du déficit : 5,8 % en 2024, 5,4 % en 2025 et 4,7 % l'an prochain. Ce n'est pas seulement une affaire comptable, c'est aussi le signe qu'un redressement est engagé. Chaque dixième de point de déficit en moins représente des milliards d'euros d'intérêts économisés et des marges retrouvées pour financer nos politiques publiques.

Je salue également l'effort consenti pour la défense, la consolidation des moyens pour la justice et la sécurité intérieure ainsi que le maintien des priorités éducatives. La reconduction de la contribution différentielle sur les hauts revenus permet quant à elle de faire participer ceux qui ont le plus de moyens.

Notre groupe participera pleinement au débat budgétaire, avec une ligne très claire : limiter la hausse des impôts et poursuivre la baisse du déficit, en le maintenant si possible à 4,7 %.

Reculer sur la réforme des retraites affaiblit durablement notre équilibre budgétaire. Je salue évidemment le geste d'apaisement du Premier ministre, qui a privilégié la stabilité. Mais, lors des débats, nous expliquerons pourquoi la suspension de la réforme a un coût trop important et est un non-sens économique.

Serons-nous à 4,7 % ou à 5 % de déficit à la fin des débats budgétaires ? Si nous atteignons 5 %, comment ferons-nous pour passer sous les 3 % en 2029 ? Cela me semble incompatible.

Pourquoi avez-vous décidé d'augmenter les dépenses d'environ 10 milliards par rapport à ce qui figurait dans le projet de budget ?

M. Roland Lescure, ministre. Ce budget prévoit un déficit de 4,7 %, ce qui est compatible avec une trajectoire nous amenant à 2,8 % de déficit public en 2029. Les marches sont à peu près équivalentes chaque année et les discussions seront sans doute tout aussi difficiles l'an prochain et dans deux ans, quels que soient ceux qui seront alors au pouvoir.

Le Premier ministre a évoqué un éventuel décalage par rapport à l'objectif de 4,7 % en fonction des convergences qui apparaîtraient lors des débats parlementaires.

J'ai tendance à dire que chaque mesure augmentant le déficit devra être compensée – et j'en serai le garant avec la ministre –, afin de s'assurer du respect de notre engagement à moyen terme. Le Premier ministre a indiqué que l'on pouvait envisager que les hausses ne soient pas exactement compensées par les baisses si l'on reste proche de l'objectif de 4,7 %. Mais, comme vous l'avez dit, un dixième de point de déficit public représente 3 milliards. Et chaque dixième de point d'effort qui ne sera pas fait cette année devra l'être l'année prochaine et les suivantes. Nous avons en effet pris cet engagement auprès de nos partenaires européens et des investisseurs qui détiennent notre dette, mais il est surtout destiné à la stabiliser. Nous le devons aux Français. Le niveau de notre endettement est tel que notre objectif à tous devrait être de le réduire.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). J'ai un peu l'impression d'être dans un film. Je viens de passer trois jours auprès des habitants de ma circonscription, en Gironde. J'ai été sur les marchés à Monségur et à Cadillac-sur-Garonne. J'ai passé mon dimanche à assister à un match de football de l'équipe de Soullignac puis au festival Le Pressoir, qui marque la fin des vendanges.

Si je vous dis cela, c'est parce que les débats sont techniques et que vous avez réponse à tout. Mais avez-vous conscience de l'immense écœurement des gens et de votre responsabilité si vous continuez à déguster les Français de la démocratie ?

Les 2 millions de Français qui sont descendus dans la rue pendant des semaines demandaient l'abrogation de la réforme des retraites, pas sa suspension.

La transition écologique est urgente. Mais le PLF prévoit une baisse en valeur des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, alors qu'il faudrait les tripler pour mettre en œuvre des mesures environnementales fortes, à même de freiner le dérèglement climatique qui bouleverse le monde – et en premier lieu le monde agricole.

Enfin, les Français veulent de la justice fiscale. Ils ont compris que les ultrariches évitent l'impôt grâce à leurs biens professionnels. C'est la raison pour laquelle la taxe Zucman est plébiscitée. Pourtant, dans votre PLF, la contribution des plus riches et des grandes entreprises est divisée quasiment par deux par rapport au budget du Premier ministre François Bayrou.

Tout a été fait pour épargner les milliardaires français. Comme c'est le cas depuis huit ans, on demande aux autres catégories sociales de faire des efforts. Vous abîmez le consentement à l'impôt et ce n'est pas comme ça que vous rétablirez la confiance.

Nous avons pour notre part démontré l'an dernier que des mesures de justice fiscale peuvent réduire le déficit tout en améliorant la vie des Français – et nous comptons bien recommencer cette année.

Quelle solution avons-nous pour stopper ce désastre, si ce n'est la censure ?

M. Roland Lescure, ministre. La solution, c'est le travail parlementaire. Travaillons ensemble dans le cadre inédit donné par le Premier ministre lorsqu'il a renoncé au 49.3. La ministre, moi-même et le Premier ministre l'ont dit : nous sommes prêts à travailler avec vous sur les modifications du budget, à la hausse et à la baisse.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous mesurons tous la colère et l'exaspération dues au travail qui ne paye pas, au logement qui coûte trop cher et à des prix des biens alimentaires qui ont connu une inflation. Mais une censure, qui signifie une absence de budget, ne résoudrait rien. Elle créerait de l'incertitude et encore plus de défiance.

Ce budget prévoit des investissements attendus dans le domaine social et pour un certain nombre de politiques publiques. Je prends un exemple parmi beaucoup d'autres : le remboursement intégral des fauteuils roulants est reconduit en 2026. S'il n'y a pas de budget, cela ne sera pas possible.

Il est normal que nous ne soyons pas tous d'accord – si tel était le cas, nous ne serions plus en démocratie. Mais dire que la censure est la solution revient à croire que le vide va résoudre les problèmes. Nous devons construire un texte qui ne sera pas parfait mais qui répondra aux souffrances et aux défis du pays.

Mme Estelle Mercier (SOC). En tant que parlementaires, nous ne pouvons que nous réjouir de la méthode qui a été choisie et actée ce jour, si elle s'inscrit dans un débat libre et loyal.

Personne ici ne conteste la nécessité de redresser nos finances publiques. Mais l'objectif de 4,7 % figurant dans ce projet nous semble particulièrement dur pour les Français et susceptible d'avoir des effets récessifs s'il n'était pas assoupli, comme nous l'avons proposé et comme l'a esquissé le Premier ministre.

Des choix socialement discutables ont été faits dans ce budget. Les efforts sont répartis de la manière suivante : deux tiers pour les dépenses et un tiers pour les recettes. Selon cette copie, ce sont bien les classes moyennes et populaires qui supporteront notamment la stagnation des salaires des agents publics, le gel du barème de l'impôt sur le revenu, le quasi-gel des prestations sociales et la hausse des franchises médicales. Les collectivités locales sont également mises à contribution – donc les services publics du quotidien et de proximité.

Pendant ce temps, les multinationales et les grandes fortunes restent relativement préservées avec une surtaxe temporaire et partielle sur l'impôt sur les sociétés – dont le HCFP a souligné que la prévision de rendement était fragile – et avec une taxe sur les holdings qui, en écartant les biens professionnels, exclut finalement les holdings.

Quels sont les rendements attendus de ces mesures ? Pouvez-vous nous dire également quel est celui de la contribution différentielle sur les hauts revenus en 2025, dont on avait annoncé qu'elle rapporterait 2 milliards ?

Pour conclure, ce projet de budget n'est ni juste ni acceptable. Il fait peser l'effort sur le plus grand nombre et épargne encore trop largement les grandes fortunes et les hauts patrimoines, qui sont les passagers clandestins de la solidarité nationale. Nous ferons donc des propositions pour un budget prévoyant un effort plus juste et plus soutenable pour les Français.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous attendons un rendement de 1,5 milliard pour la contribution différentielle sur les hauts revenus en 2026. Mais je rappelle que l'assiette de cette contribution peut varier en fonction de versements déjà effectués au titre du PFU. Il faut donc raisonner de manière globale, puisque la composition des revenus et des impôts payés peut changer la donne.

Nous attendons un rendement de 1 milliard au titre de la taxe sur les holdings.

Je souhaite revenir sur la notion de passagers clandestins, à laquelle vous avez fait référence. Il me semble que les rechercher méthodiquement est un bon objectif collectif pour nos débats, car leur comportement constitue une rupture du pacte républicain qui porte atteinte au consentement à l'impôt et à la confiance collective dans le système. Ces passagers clandestins peuvent bénéficier pour leur intérêt personnel de règles fiscales prévues pour les entreprises – c'est le cas avec les holdings patrimoniales. Un certain nombre de mesures sont prévues pour lutter contre la fraude – d'où le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, qui permet de cibler ceux qui détournent l'esprit des textes en s'appuyant sur leur lettre. Il faut donc aussi modifier les textes.

Je suis sincèrement très favorable à l'ouverture de débats sur un certain nombre de dispositifs fiscaux qui ont été dévoyés. Ce phénomène a été très bien identifié par beaucoup d'entre vous et par la Cour des comptes. Nous aurons l'occasion d'en reparler au fur et à mesure de vos propositions. Il se trouve que nous avons travaillé à Bercy sur ce sujet. Nous pouvons donc envisager des mesures de rendement.

Mais nous devons aussi promouvoir l'efficacité et la confiance. Même sans rapporter beaucoup d'euros sonnants et trébuchants, des règles, si on les change, peuvent avoir un effet très bénéfique parce que l'on sait qu'elles sont alors respectées, qu'elles sont claires et qu'elles ne sont pas dévoyées.

Ce sont de bons thèmes de débats et je vous remercie pour votre engagement sur ces sujets.

M. Nicolas Ray (DR). Notre groupe a toujours fait preuve de responsabilité. Celle-ci passe désormais par l'adoption d'un budget avant la fin de l'année car, sans cela, le coût pour la France serait de 11 milliards.

Notre groupe adoptera une position constructive mais rigoureuse lors des débats, car le plan de redressement de nos comptes publics doit être ambitieux. Nous avons toujours privilégié les baisses de dépenses aux hausses d'impôts, compte tenu

du niveau record des prélèvements obligatoires dans notre pays. Or, sur l'effort de 31 milliards que vous proposez, on compte à peu près autant d'impôts que de baisses de dépenses. Nous regrettons que l'on ne réduise pas davantage ces dernières et que les effectifs de l'État augmentent encore, avec plus de 8 500 ETP supplémentaires.

Comme vous le savez, notre groupe a fait de nombreuses propositions claires pour réduire les dépenses liées à la bureaucratie des agences et des opérateurs, à l'assistanat et à l'immigration.

Côté recettes, nous nous réjouissons de l'abandon de la suppression de deux jours fériés, qui aurait encore pénalisé la France qui travaille. Vous proposez de nombreuses modifications fiscales, avec des hausses et des baisses. Dans le contexte politique actuel, il serait plus sage de procéder à des changements aussi limités que possible, parce qu'ils sont toujours source d'irritation et qu'ils vont à l'encontre du besoin de stabilité des ménages et des entreprises.

Nous considérons que le gel du barème de l'IR est une hausse d'impôt déguisée pour les ménages. La mesure sera peut-être neutre pour les retraités et les fonctionnaires, qui vont connaître une année blanche, mais elle ne le sera pas pour les salariés du privé qui auront bénéficié d'une hausse de leur rémunération. Cette mesure rapportera d'ailleurs 2,2 milliards, ce qui est contradictoire avec le geste que vous souhaitez faire sur le pouvoir d'achat.

S'agissant des entreprises, vous prévoyez d'accélérer la suppression de la CVAE. Je ne suis pas sûr que nous en ayons les moyens, même si l'objectif est louable. La mesure coûterait 4 milliards, dont 1,3 milliard dès l'an prochain. Dans le même temps, vous souhaitez revenir sur un certain nombre d'exonérations de charges. Ne serait-il pas préférable de s'en tenir au *statu quo* en la matière ?

Un budget doit incarner une vision. Celle de notre groupe est claire : soutenir la France qui travaille, lutter contre l'assistanat et encourager la croissance afin de redresser les comptes publics et de garantir la souveraineté financière du pays.

M. Roland Lescure, ministre. Toutes les questions que vous soulevez sont bonnes. Doit-on prévoir moins d'impôts et faire plus d'économies ? Nous sommes ouverts au débat.

Mais, j'y insiste, nous serons aussi les garants des grands équilibres. Je sais que les discussions sur le projet de budget pour 2025 ont eu parfois tendance à dériver dans cette commission, pour aboutir à beaucoup plus d'impôts et à un peu plus de dépenses.

Nous nous sommes engagés à travailler avec vous sur tous les types de mesures, mais les engagements pris par la France auprès de ses partenaires européens, des investisseurs et, surtout, des Français ne sont absolument pas négociables – ou du moins sera-t-il plus difficile pour nous de négocier sur ces sujets.

Vous avez mentionné la CVAE. Je suis intimement persuadé que les impôts de production sont une gangrène. Leur niveau, dans notre pays, est trois à cinq fois supérieur à celui de nos voisins européens. Avec ces impôts, vous êtes taxé avant même d'avoir commencé à produire. L'ensemble des impôts de production a globalement pour effet d'amoindrir notre compétitivité face à nos partenaires européens. Il en est de même des charges sociales. Il faudra donc faire des choix et nous pourrons en débattre.

Lorsqu'un investisseur international fait des comparaisons parce qu'il envisage de s'installer dans un pays européen, le crédit d'impôt recherche joue en notre faveur et les impôts de production en notre défaveur. C'est un élément qu'il faudra garder à l'esprit, même si tous les débats sont légitimes.

M. le président Éric Coquerel. La liberté des débats budgétaires au Parlement est quand même très encadrée.

Mme Eva Sas (EcoS). Permettez-nous d'abord de vous rappeler que laisser l'Assemblée voter le budget n'est pas une révolution, c'est tout simplement une règle de base de la démocratie et du respect des Français.

L'Assemblée ne pourra pas réécrire entièrement le projet de loi que vous présentez car, si nous sommes d'accord sur la nécessité de redresser les comptes publics, une chose est sûre : nous n'acceptons pas la répartition de l'effort que vous nous proposez.

Car qui paye, dans ce budget ? Ce sont d'abord les retraités – avec la création d'un abattement forfaitaire remplaçant celui de 10 % –, les classes moyennes – avec un gel du barème de l'impôt sur le revenu qui va coûter 1,9 milliard aux ménages –, les malades – avec 7 milliards d'économies sur l'assurance maladie – et les chômeurs – avec 1 milliard en moins à la suite de la réforme de l'assurance chômage.

Qui est au contraire épargné ? Ce sont bien évidemment les plus riches et les grandes entreprises. Vous parlez de l'optimisation fiscale des ultrariches mais vous proposez une taxe sur les holdings qui rapportera 1 milliard alors que, à l'initiative des écologistes, l'Assemblée a voté en février dernier en faveur de la taxe Zucman, qui en rapporterait plus de 15.

J'en profite pour vous annoncer que notre groupe a demandé que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) se penche sur le rendement de la taxe sur les holdings, dont l'estimation nous paraît bien peu fiable.

Quant aux grandes entreprises, vous divisez par deux la contribution exceptionnelle sur leurs bénéfices, ce qui va coûter 4 milliards à l'État.

Dernier sujet : l'écologie. Vous avez indiqué tout à l'heure que les émissions de gaz à effet de serre diminuaient. Mais dois-je vous rappeler qu'elles ne diminuent pas assez vite ? La baisse des émissions a été de 1,8 % en 2024 et de

1 % en 2025. On est loin des 5 % par an qui seraient nécessaires pour se conformer aux engagements que nous avons pris dans l'accord de Paris.

Le budget de l'écologie est complètement opaque, comme chaque année. Je voudrais donc avoir des réponses précises sur ce sujet. Je souhaite en particulier connaître l'évolution de MaPrimeRénov', du leasing social et du fonds Vert en 2026, car il faut agir concrètement et vite pour diminuer nos émissions et protéger les Français des conséquences du dérèglement climatique.

M. Roland Lescure, ministre. Comme je l'ai dit, notre engagement climatique reste entier.

Vous avez raison : la baisse des émissions de gaz à effet de serre a ralenti cette année. Mais nous continuons à les réduire alors que le pays produit plus. Vous devriez vous en féliciter.

Nous avons repris en main le dossier de MaPrimeRénov' il y a quelques jours. Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, nous proposons de poursuivre dans cette voie et de pérenniser le dispositif – la ministre y reviendra et précisera les chiffres.

Je ne sais pas si vous avez voté pour le leasing social, mais c'est un succès énorme. Il en a même été victime l'année dernière et les commandes se multiplient. Je rappelle que ce dispositif concerne seulement des véhicules fabriqués en France et en Europe, grâce aux mesures prises pour changer les règles européennes de la commande publique. On tient désormais compte dans le score environnemental du bilan carbone lié à la production des véhicules.

Peut-être ne va-t-on pas assez loin et pas assez vite. Cela pourra faire l'objet des débats. Mais reconnaissez quand même les succès quand ils vont dans le sens que vous souhaitez.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Une pause a été décidée cet été s'agissant de MaPrimeRénov'. Trois choses ressortent de l'examen des dossiers.

Tout d'abord, nous avons identifié un montant massif de fraudes, qui représentent 600 millions d'euros alors que les crédits de paiement prévus s'élèvent à 3 milliards.

Ensuite, la loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, qui résulte d'une proposition de Thomas Cazenave, va être extrêmement utile dans les mois qui viennent. Elle permet de suspendre le versement d'une aide publique dès qu'il y a suspicion de fraude.

Or, troisième élément, nous avons constaté que les fraudeurs fiscaux sont également les fraudeurs à MaPrimeRénov'. Dans 70 % des cas, les entreprises concernées sont déjà connues par les services fiscaux parce qu'elles ne sont pas forcément à jour de leurs obligations fiscales ou sociales.

Tout cela confirme qu'il existe bien une économie de la fraude, mais aussi l'utilité de la loi qui prévoit la suspension en cas de suspicion et la pertinence de la pause décidée cet été. En tant que ministre, je suis responsable de la bonne gestion des deniers publics.

Le PLF prévoit 3 milliards de CP et 4,6 milliards d'AE pour l'Anah, l'Agence nationale de l'habitat. Nous continuons à aider les ménages qui veulent isoler ou rénover leur logement. Nous en reparlerons de manière plus détaillée lors des débats. Mais on serait plus efficace et on utiliserait mieux les deniers publics en ayant un regard qui embrasse plus largement l'ensemble de nos actions en faveur de la transition écologique, en valorisant les C2E et en privilégiant les actions les moins fraudogènes.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). L'abandon du 49.3 va nous poser un problème ; il oblige tant les parlementaires que les ministres à trouver des compromis et à essayer de travailler autrement. Il est vrai que cet article était parfois confortable puisque, depuis 2022, on savait que le ministre choisirait finalement le texte qui serait adopté. Ce ne sera plus le cas. C'est peut-être tant mieux, mais ce sera plus exigeant.

Je dois reconnaître que le présent texte comprend de vraies mesures de justice fiscale. La contribution différentielle sur les hauts revenus est prolongée. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, j'estime qu'elle ne doit pas être limitée dans le temps et qu'elle doit perdurer autant que la situation budgétaire l'exige. C'est impératif pour limiter l'optimisation fiscale.

J'ai lu avec attention l'article relatif à la taxe sur les holdings et je salue le travail des services de Bercy, car il n'était pas facile de mettre en place un dispositif conforme aux règles, notamment européennes. Il est à mon avis beaucoup plus efficace que la taxe Zucman du point de vue juridique – laquelle, sur ce plan, ne tient pas. La mesure que vous proposez aura un rendement plus important que ce que vous anticipez, car elle va permettre d'éviter des comportements abusifs et inciter à réinvestir les patrimoines de certaines holdings dans les entreprises. C'est donc une bonne piste.

Nous n'en avons pas moins un vrai sujet de pouvoir d'achat. Il faut poursuivre le rapprochement, sur la feuille de paie, du revenu brut et du revenu net. Ce sont des valeurs que défend notre groupe.

Enfin, il y a un absent dans le projet de loi : le logement. Qu'en est-il du statut de l'investisseur immobilier, qui a été travaillé et qu'il faut peut-être améliorer ? Nous avons un vrai sujet sur ce dispositif important, attendu par de nombreux professionnels.

Nous, au groupe Les Démocrates, travaillerons avec vous à fond. Nous défendrons des propositions et participerons au débat. Nous essaierons de trouver des liens et des moyens de s'accorder, parce qu'il importe de doter notre pays d'un budget. C'est ce qu'attendent nos concitoyens.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Sur le logement, il y a eu énormément de propositions. Il faut, me semble-t-il, en faire une synthèse équilibrée et efficace pour les deniers publics, qui est préférable à une liste de mesures, si intéressantes soient-elles individuellement. Il y a des enjeux d'amortissement, de fiscalité, de soutien direct et – je tiens à le dire – de vacance des logements, contre laquelle lutte une association réunissant des maires de tous bords politiques dont les propositions me semblent intéressantes. Nous en débattons, ici et au Sénat.

Je vous remercie de votre soutien à la taxe sur les holdings, qu'il faudra sécuriser. Elle peut aussi être un moteur d'investissement. Dans la mesure où les prises de participation dans les PME européennes en sont exonérées, elle peut inciter de nombreux acteurs à investir leurs liquidités de préférence dans ces dernières plutôt que dans des entreprises tout à fait respectables mais extra-européennes.

Mme Félicie Gérard (HOR). À l'aube de l'examen du budget 2026, nous ne cessons de le répéter : nous faisons plus que jamais face à une situation critique pour nos finances publiques. Face au mur de la dette, au groupe Horizons & indépendants, nous avons une conviction constante : nous devons retrouver le chemin du sérieux budgétaire.

Cela suppose un budget 2026 dont le déficit soit aussi proche que possible de 4,7 % du PIB. Nous pourrions même viser l'objectif encore plus raisonnable de 4,6 %, conformément à la trajectoire de rétablissement des comptes publics à l'horizon 2029 prévue l'an dernier. Nous craignons malheureusement que les débats à venir ne mettent gravement en péril cet objectif.

Au groupe Horizons & indépendants nous ferons valoir, dans la discussion du budget, trois priorités. La première est le soutien à la France qui travaille. Il faut que le travail paie et paie mieux. Il faut que les efforts nécessaires au redressement des comptes ne pèsent pas sur la France qui travaille. Il faut que travailler paie plus que ne pas travailler.

La deuxième priorité est la préservation des finances des collectivités locales, lesquelles ne doivent pas être la variable d'ajustement de la dette publique. Nous devons soutenir les bons gestionnaires qui travaillent à assainir leurs finances.

La troisième priorité est le soutien aux entreprises qui, sur le terrain, prennent des risques et créent de l'emploi. Lors de l'examen du budget, nous devons avant tout poursuivre l'effort de réduction des dépenses publiques en renforçant la lutte contre la fraude ainsi que l'effort de réduction des dépenses de l'État et de ses opérateurs, et en nous assurant que chaque euro investi soit efficace et concret pour les Français.

Le budget 2026 m'inspire deux questions. Concernant le périmètre d'application de la taxe sur les holdings, le texte évoque une cible de valeur vénale de 5 millions, calculée à l'identique du seuil de l'IFI – impôt sur la fortune immobilière. S'agit-il d'une valeur nette de patrimoine détenu, excluant les dettes associées ? Le groupe Horizons & indépendants défend depuis de nombreuses

années l'amélioration du soutien aux collectivités faisant des efforts de gestion, notamment sur leur budget de fonctionnement. Pour soutenir ces bons gestionnaires des finances publiques, le Gouvernement compte-t-il s'engager, par voie d'amendement, à améliorer l'accompagnement des collectivités par le biais d'un bonus-malus ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Le seuil de 5 millions correspond à une valeur brute, mais les biens immobiliers sont pris en compte à leur valeur nette. Au sein de chacune des quelque 10 000 holdings remplissant cette condition identifiées par les services fiscaux, nous déterminerons ce qui est imposable et ce qui ne l'est pas en fonction de critères que nous avons définis et dont je sais qu'ils seront débattus.

S'agissant des collectivités locales, elles ne sont pas des filiales de l'État, pas davantage ses succursales. Leur autonomie financière est garantie par la Constitution. Je n'aime pas du tout l'expression « variable d'ajustement ».

Dans le projet de loi de finances, leurs dépenses de fonctionnement augmentent de 2,4 milliards, soit une hausse équivalente à l'inflation. Autrement dit, elles stagnent en volume là où l'État s'astreint à une stagnation en valeur, soit une authentique baisse de dépense ne couvrant pas la hausse de ses dépenses due à l'inflation.

Nous proposons du Dilico – dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales – une mouture légèrement différente de celle adoptée l'an dernier, visant à encourager et à valoriser, dans la restitution de l'argent, les collectivités ayant une gestion efficace, c'est-à-dire privilégiant les dépenses d'investissement. Les mesures homothétiques, tendanciellement aveugles à la qualité de la gestion de chaque collectivité, découragent les élus locaux qui investissent de préférence aux dépenses de fonctionnement.

L'Assemblée nationale et le Sénat, je n'en doute pas, amenderont le dispositif. L'esprit qui nous anime repose sur deux piliers : faire en sorte que les collectivités participent à l'effort mais de façon moins intense que l'État ; avantager, dans les mécanismes que nous mettons en œuvre, les collectivités qui ont une préférence pour l'investissement.

M. Charles de Courson (LIOT). Le budget 2026 m'inspire quatre questionnements.

Êtes-vous certains d'atteindre l'objectif d'un déficit public de 5,4 % du PIB en 2025, soit une baisse de 0,4 point par rapport à 2024 ? Du côté de l'État, les recettes fiscales dues à la TVA sont inférieures aux prévisions, dans une proportion très supérieure à ce qui est indiqué dans l'avis du HCFP.

Vous aviez en effet prévu 5 milliards de recettes supplémentaires, or les statistiques parues en septembre indiquent qu'on en est à moins 8 milliards. Nous risquons donc d'avoir des moins-values fiscales importantes, qui ne seront pas

forcément compensées par l'impôt sur les sociétés, dont on connaît mal le rendement avant le versement du cinquième acompte.

Est-il raisonnable de redresser les finances publiques à hauteur de 0,5 point de PIB pour 2025 en augmentant les prélèvements obligatoires de plus de 0,3 point de PIB, à savoir de 43,6 % – taux prévu en 2025 – à 43,9 % ? Avons-nous vraiment les moyens de réduire de 1,1 milliard la CVAE nette et de réduire de 4 milliards la surtaxe d'impôt sur les sociétés ?

Est-il raisonnable de prévoir en 2026 une hausse en valeur des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 1 %, soit une légère baisse en volume, dès lors que l'inflation attendue est d'environ 1,1 % ? Le Dilico est-il l'outil permettant de réduire les dépenses de fonctionnement compte tenu de l'écart, constaté à plusieurs reprises, entre les prévisions gouvernementales et les réalisations en matière de dépenses de fonctionnement ?

En quoi le nouveau Dilico sera-t-il plus efficace que l'ancien ? Dès lors qu'il sera porté à 2 milliards en 2026 contre 1 milliard en 2025, le remboursement de la différence est-il prévu ?

Concernant la lutte contre la fraude fiscale, tout le monde, à ma connaissance, est pour son renforcement. Vous estimez qu'elle pourrait rapporter 1,5 milliard dès 2025, grâce à un texte que nous voterons sans doute, pour aider. Mais le temps risque de manquer. Au demeurant, le HCFP dit que l'objectif de 1,5 milliard en 2026 n'est pas crédible. Quelle est la crédibilité de cette marche ?

M. Roland Lescure, ministre. Ce n'est pas parce que nous sommes en ligne avec l'objectif de réduction du déficit public – dixit le président du HCFP, premier président de la Cour des comptes, dans son avis sur le budget et sans doute ce matin encore devant vous, soit une copie solide, crédible et réaliste – que nous avons raison sur chaque ligne budgétaire, d'autant qu'il y en a beaucoup. La TVA présente en effet une moins-value ; d'autres impôts, notamment l'impôt sur les sociétés, sur la base des révisions du bénéfice 2024, présentent une plus-value. Ça, c'est de l'acquis.

Par ailleurs, les dépenses de certaines collectivités locales évoluent moins qu'attendu, ce qui prouve qu'elles en sont capables. J'espère qu'elles poursuivront l'effort, comme nous tous.

Sur la CVAE et l'impôt sur les sociétés, nous aurons à leur sujet d'intéressants débats. Le taux de prélèvement obligatoire augmentera. Je préférerais qu'il baisse. Nous verrons où nous emmèneront les débats. Ce qui importe, c'est de cibler des baisses de prélèvements obligatoires permettant de développer la croissance, l'attractivité et la compétitivité dans un monde en plein bouleversement.

Plusieurs orateurs redoutent que le budget ait un impact récessif. Nous avons absolument besoin de restaurer la confiance des agents économiques en 2026.

Nous avons un rôle à jouer en la matière. Les incertitudes politiques ont des conséquences.

Vous avez tous, je n'en doute pas, entendu des chefs d'entreprise vous dire qu'il faut arrêter. Dans les carnets de commandes et les projets d'investissement, nous sentons une volonté de lever le crayon. Les discours, les 49.3 et les budgets votés ne suffisent pas. Une baisse d'impôt, surtout d'un impôt pervers induisant des déficits de compétitivité, est une bonne idée. Nous aurons l'occasion d'en débattre.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous réunirons demain le Comité des finances locales (CFL). Nous échangerons avec les associations d'élus et les autres acteurs sur le Dilico. Est-ce le meilleur outil ? Tous les outils sont perfectibles. En avons-nous imaginé d'autres pour modérer les dépenses de fonctionnement des collectivités ? Non.

Le Dilico est une forme d'épargne forcée. Au demeurant, 30 % du montant prélevé en 2025 seront restitués aux collectivités en 2026. C'est une façon de lisser la dépense sans priver les collectivités de leur autonomie financière et surtout en leur donnant de la visibilité – objectif primordial à mes yeux. Le pire, quand on est à la tête d'une municipalité, d'un département ou d'une région, ce sont les à-coups, c'est de découvrir les chiffres. Nous débattons de la quantité de l'effort et de sa répartition.

En matière de lutte contre la fraude fiscale, le projet de loi que nous avons déposé ce matin est le fruit du travail que Catherine Vautrin et moi-même avons mené après en avoir constaté les résultats, dramatiques, en 2024. Des 20 milliards détectés, nous n'en avons recouvré que 13. Ce sont les finances sociales, les Urssaf en particulier, qui présentent le plus grand décalage.

Aucun de mes prédécesseurs – Thomas Cazenave connaît bien le sujet – ne contestera qu'il faut continuer à améliorer le droit, parce que nous sommes faibles. Il ne doit pas être plus facile de frauder les Urssaf que le fisc. La sphère fiscale, depuis plusieurs années, a renforcé ses pouvoirs, en matière notamment de gel et de saisie d'avoirs ainsi que de recouvrement. La sphère sociale ne l'a pas fait. Les Urssaf détectent 1,6 milliard de fraude au travail dissimulé mais ont des recouvrements inférieurs à 500 millions.

Nous devons faire preuve de solidarité sur toute la chaîne de valeur, pour accroître la capacité à geler et saisir des avoirs, notamment en partageant davantage d'informations entre services. La somme de 1,5 milliard peut sembler élevée, mais il faut la considérer sous l'angle du sous-jacent. La marge entre fraude détectée et fraude recouvrée est large. Nous avons bon espoir que la mesure prévue par le projet de loi offre rapidement un rendement.

M. Nicolas Sansu (GDR). Le budget n'est pas qu'un alignement de chiffres. Il doit être un pouvoir d'agir sur la situation du pays. Or il y a en même temps – l'expression doit rappeler à certains d'anciens espoirs – une explosion du

patrimoine des plus riches et une progression du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

C'est cela, la réalité du pays ! Ce sont aussi les 69 000 défaillances d'entreprises attendues pour 2025. Nous estimons que ce budget ne répond pas aux besoins de nos concitoyens ni à cette situation compliquée. Nous aurons peut-être – nous verrons ça jeudi – l'occasion d'y revenir plus longuement.

Pour l'heure, j'ai quatre questions à poser. Concernant la dette et son utilisation comme instrument de sidération et d'angoisse de nos concitoyens, comment considérez-vous l'opportunité de la réinternaliser en se désintoxiquant des marchés financiers, qui sont des prédateurs de notre économie, et en créant, pourquoi pas, un circuit du trésor européen ?

Deuxièmement, la taxe sur les holdings est inopérante, nous le démontrerons. Pourquoi ne pas regarder de plus près le pacte Dutreil, qui est dévoyé et dont tout le monde, de la Cour des comptes au nouveau prix Nobel d'économie, s'accorde à dire que ce n'est plus une niche mais un chenil ? Allez-vous permettre de regarder ce dispositif hors de contrôle ?

Troisièmement, je me permets de vous inviter à beaucoup de prudence sur les outre-mer. Il faut travailler avec nos collègues ultramarins l'article 7 et la mise en œuvre de la Lodeom, la loi pour le développement économique des outre-mer. Il y a beaucoup de colère et de crispation au sujet de la vie chère dans les outre-mer. Je ne pense pas que l'article 7 contribue à l'apaisement.

Quatrièmement, le rendement de l'impôt sur le revenu, dans les chiffres que vous nous avez transmis, passe de 94,9 à 104 milliards. Qui sera concerné par cette hausse ? De plus, les hausses de TVA et d'impôt sur le revenu de votre projet de budget sont d'abord au détriment des classes populaires et moyennes.

M. Roland Lescure, ministre. La France est-elle aux mains de ses prêteurs ? Non. Sa dette est achetée par des investisseurs français, européens et internationaux. Trois sur quatre sont européens. Ils font confiance à la signature de la France. Notre devoir, afin d'avoir un vivier de prêteurs suffisamment diversifié et des conditions de prêt intéressantes, est d'assurer la crédibilité de la France sur les marchés financiers.

Il y a d'autres moyens de financer sa dette, par exemple en accroissant l'épargne nationale grâce à la création de fonds de pension. Aux États-Unis, une bonne part des dettes publiques sont détenues par les fonds de pension. Je doute que vous souscriviez à une telle évolution, qui fera sans doute partie des débats que nous aurons à l'occasion de la prochaine élection présidentielle. Quoi qu'il en soit, notre capacité à emprunter sur les marchés, je tiens à vous le dire de façon solennelle, est préservée.

Ce n'est pas toujours facile. La semaine dernière, il y a eu un peu de tension – il suffisait de regarder les marchés pour s'en rendre compte. L'écart de

rendement entre nos obligations et celles de l'Allemagne est de 80 points de base, ce qui signifie que, pour les Françaises et les Français, s'endetter coûte plus cher. Si l'État s'endette plus cher, tout le monde est concerné.

Je suis intimement persuadé que notre dispositif est le bon. Nous avons des fonctionnaires de très grande qualité, ce qui nous permet d'intervenir sur les marchés avec beaucoup d'efficacité. Le problème, c'est avant tout le volume. Nous avons annoncé aujourd'hui un programme d'émissions à moyen et à long terme de 310 milliards pour l'année prochaine. C'est un chiffre élevé. Le travail que nous mènerons ici même dans les semaines à venir nous permettra, je l'espère, de le réduire dans les années à venir.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. La taxe sur les holdings et le pacte Dutreil, nous en débattons, puisque vous nous y invitez.

L'article 7 modifie le régime d'aide fiscale à l'investissement productif (Rafip), qui comporte quatre dépenses fiscales dont le coût est passé de 750 millions en 2018 à 1,2 milliard en 2023. J'aimerais que nous ayons un débat factuel permettant d'identifier ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas, ce qui doit être ciblé et ce qui doit peut-être être revu.

S'agissant de l'exonération de charges sociales outre-mer au titre de la Lodeom, je vous dis franchement que nous en débattons. S'il faut soutenir l'emploi, l'investissement et l'innovation dans les outre-mer, la différenciation des barèmes selon les territoires et les secteurs a abouti à la coexistence de six barèmes qui appelle, fût-ce à coûts constants, une immense simplification. Outre-mer, 60 % des déclarations de charges sociales sont erronées, non parce que les gens fraudent, mais parce que personne ne peut les remplir correctement tellement c'est compliqué. Il y a un enjeu de simplification, d'efficacité et de lisibilité.

Par ailleurs, un tiers seulement des dépenses engagées en faveur des outre-mer relèvent des crédits budgétaires et des crédits de la Lodeom. En d'autres termes, les collectivités privilégient les niches fiscales sur l'investissement direct dans le logement, l'accès à l'eau et la cohésion sociale. J'ai beaucoup travaillé sur le budget des outre-mer avec Manuel Valls et continuerai à y travailler avec Naïma Moutchou dans les semaines à venir.

Par-delà les montants, il faut s'interroger sur les besoins. Il sera utile d'en débattre, de façon transparente et tout à fait dépassionnée. Il faut que nous puissions revenir sur certaines dispositions. Certaines marchent, d'autres non. Le moment démocratique qui s'ouvre est peut-être l'occasion de se dire les choses avec un peu moins de dogmatisme qu'à l'accoutumée.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, l'écart important que vous mentionnez tient peut-être à une confusion entre montant net et montant brut. Quoi qu'il en soit, le HCFP considère que notre prévision est crédible, à la réserve près que la prévision économique sur laquelle elle se fonde lui semble un peu optimiste.

M. le président Éric Coquerel. Je rappelle que 20 % de notre dette, la dette dite covid, sont à la Banque de France et non sur les marchés.

M. Gérard Verny (UDR). Je suis un peu décontenancé d'entendre le ministre de l'économie nous expliquer qu'il faut revenir à un déficit de 3 % si nous voulons stabiliser la dette. Je ne suis pas ministre de l'économie, mais je peux vous dire que c'est faux. Le chiffre de 3 % correspond au cumul de la croissance et de l'inflation. Cette année, il faudrait donc plutôt viser 1,8 %, soit un écart de 36 milliards.

Par ailleurs, vos projections de TVA sont celles des plus brillants économistes de France. Il y a quelques mois, nous avons achevé les travaux de la commission d'enquête visant à étudier et à rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024 : ces brillants économistes avaient commis des erreurs à 60 milliards près ! Il faut donc faire preuve d'un peu de modestie quand on se fonde sur leurs prévisions.

Quant à la projection erronée de TVA évoquée par notre collègue Tanguy, le fait est que cette recette a été systématiquement surévaluée les trois dernières années. Il faudra que vous m'expliquiez comment de brillants économistes considèrent que nous allons, par je ne sais quel miracle, doper la consommation dans un pays dont l'économie est atone.

Il y a un an, dans cette commission, j'annonçais que le budget 2026 serait plus compliqué que le budget 2025, parce que personne n'a le courage de s'attaquer au mal qui ronge la France, détentrice du double record du monde de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, et souffrant d'un déficit chronique alimentant une dette publique désormais hors de contrôle. Vous avez choisi de repousser le mur au lieu de régler le problème ; nous y sommes. Vous avez gagné du temps, mais vous avez perdu le contrôle.

Le projet de loi de finances pour 2026 n'est pas une réponse mais un déni : 14 milliards de hausse d'impôts dans le pays le plus fiscalisé du monde ! Et personne n'en parle ! De qui se moque-t-on ? À un moment donné, il faut comprendre que vous détruisez l'économie. Vous détruisez les entreprises, vous détruisez les ménages. N'allez pas considérer que, en augmentant les impôts, vous doperez la consommation. Ça ne marche pas comme ça.

Le présent projet de budget prévoit-il le gel du point d'indice ? Si oui, où ?

M. Roland Lescure, ministre. La dette publique ne se pilote pas au millimètre, mois après mois. Elle se pilote à moyen terme. Affirmer qu'un déficit de 3 % permet de stabiliser la dette est parfaitement cohérent avec la croissance potentielle, c'est-à-dire à moyen terme, de l'économie française, qui est 1,2 %, et avec l'inflation de moyen terme, qui est 1,8 %. La somme des deux donne 3 %. Limiter le déficit budgétaire sous 3 % permet à la hausse de la croissance de stabiliser la dette.

Pour aller plus loin, il faut soit croître davantage, soit davantage réduire les déficits. Il y a deux façons de réduire la dette : agir sur le numérateur – le déficit ; agir sur le dénominateur – la croissance. Il n’y a pas de recette magique. Il y a du sérieux, de la rigueur et une vision à moyen terme, ce qui nous permis de convaincre nos partenaires européens que, en visant un déficit de 3 % en 2029, nous stabiliserons notre dette publique. À nous de faire en sorte que ça arrive.

Les modèles de prévision de recettes ont-ils été améliorés ? Oui. Vous en avez débattu. Les comités d’alerte des finances publiques ont commencé à travailler, le Cercle des prévisionnistes aussi. Les échanges entre experts, qui ont débuté le 20 mai 2025, ont permis d’évoquer la façon dont sont élaborées les prévisions du gouvernement.

Je vais vous faire une confidence : j’ai commencé ma carrière le 1^{er} septembre 1992 au bureau des projections économiques d’ensemble de la direction de la prévision à Bercy ; pour 1993, nous avions prévu une croissance de 2,5 %, elle a été de -1 %. En conséquence, je suis toujours prudent sur notre capacité à discuter ensemble de dixièmes de point de base.

En 1993, la crise des changes a porté les taux d’intérêt à court terme à 12 % et la croissance, qui était bien partie, s’est arrêtée net. Le prévisionniste que j’étais alors était peut-être en partie responsable de cette erreur de prévision, à hauteur de 0,1 % ou de 0,2 % ; le reste est dû à ce qui s’est passé sur les marchés financiers. Gardons-le à l’esprit.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. La réponse à votre question portant sur le solde dit stabilisant se trouve dans le tableau 24 figurant à la page 104 du rapport économique, social et financier (RESF) 2026, qui est en ligne. En 2026, le solde stabilisant, compte tenu des conditions économiques, est de 2,8 %. Le tableau recense les prévisions par année, de façon transparente.

Le traitement des fonctionnaires, dans notre pays, n’est pas indexé sur l’inflation. Le calcul de la masse salariale de l’État inclut une absence de revalorisation du point d’indice. C’est une mesure très dure pour les fonctionnaires, qui rogne leur pouvoir d’achat. Je l’assume et je le dis.

C’est aussi une mesure d’effort collectif. Je tiens à remercier les fonctionnaires, les agents publics qui, partout en France, s’engagent au quotidien. Des mesures d’augmentation du point d’indice ont été prises face à la crise inflationniste par deux fois, à hauteur de 3,5 % puis de 1,5 %. Pour 2026, le sous-jacent des prévisions de masse salariale n’inclut aucune revalorisation du point d’indice.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des autres orateurs.

Mme Stéphanie Galzy (RN). Vous parlez de responsabilité, mais votre budget 2026 n’est qu’un copier-coller du budget Bayrou, un budget d’équilibre

politique et non d'équilibre économique. Sur le terrain, les entreprises étouffent, les ménages s'appauvrissent et l'État continue de dépenser sans se réformer. Vous appelez cela de la rigueur, mais c'est de l'impuissance.

Pendant que vous parlez de trajectoire, les Français, eux, parlent de factures d'énergie, de logement, d'alimentation, de transport. Ils voient leur travail taxé, leur épargne rongée et le fruit de leur effort toujours reporté.

La France a besoin d'un budget qui libère le travail, soutient la production et redonne confiance à ceux qui créent et travaillent, pas d'un plan comptable qui entretient la résignation. Quand cesserez-vous de défendre l'héritage Bayrou et choisirez-vous le courage plutôt que la communication ?

M. Roland Lescure, ministre. Dont acte. Du courage, il nous en faudra à tous, parce que nous sommes dans une situation difficile. Il faut voter un budget ambitieux. Nous l'avons dit : nous écouterons toutes les idées, nous en débattons et nous les chiffrerons. J'espère qu'ensemble nous avancerons.

M. Denis Masségia (EPR). Philippe Aghion, prix Nobel d'économie, a rappelé cette semaine une évidence qu'on a parfois tendance à oublier : c'est l'innovation qui permet la croissance, donc le financement de notre modèle social, lequel ne se décréte pas à coups de taxation, comme certains le proposent, mais en soutenant celles et ceux qui innoveront, inventeront, créeront et prennent des risques.

Le CIR a montré toute son efficacité en permettant d'attirer des talents, d'accompagner nos entreprises technologiques grandes et petites, et de préserver leur compétitivité face à une forte concurrence européenne et surtout chinoise et américaine. Comment le Gouvernement entend-il pérenniser et renforcer l'accompagnement de la tech et ne pas céder à la tentation d'une fiscalité punitive qui fragiliserait nos capacités d'innovation et notre souveraineté économique, dont la taxe Zucman est l'expression la plus aboutie ?

M. Roland Lescure, ministre. Vous parlez d'or ! J'espère que vous convaincrez vos collègues comme vous m'avez convaincu, ce qui n'était certes pas très difficile.

Nous sommes au cœur d'une révolution technologique exceptionnelle. Nous avons en France des chercheurs, des entrepreneurs et des entreprises de classe mondiale. Mistral AI, tout le monde en parle : 12 milliards de capitalisation. Son concurrent américain : 350 milliards. Nous ne sommes pas encore dans la ligue mondiale, et pourtant le monde entier nous l'envie. Il faut évidemment continuer à aider les chercheurs, les ingénieurs, les entrepreneurs et les entreprises du secteur des nouvelles technologies, parce qu'elles font rayonner la France et surtout parce qu'elles nourrissent tout le reste.

Nous investissons dans la défense, non dans celle d'hier mais dans celle de demain. Un avion de chasse, un mortier, un canon ou un tank, c'est bourré

d'électronique, d'informatique, et d'intelligence artificielle. De même, nous ne ferons pas la révolution verte sans technologie.

Le CIR est un excellent outil qu'il faut pérenniser. Je pense comme le prix Nobel d'économie, qui l'a dit ce matin sur les ondes, que la taxe Zucman est contre-productive et inopérante.

M. le président Éric Coquerel. Il faut quand même que les gens qui peuvent payer des impôts en paient – même les prix Nobel et ceux qui innovent.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). J'ai une question très technique. À l'article 6, vous créez un abattement forfaitaire en faveur des personnes retraitées en lieu et place de l'abattement de 10 %. Si j'ai bien compris, cet abattement est individualisé, et non conjugalisé. Certes, cette mesure réduit donc la dépense fiscale, mais elle augmente la fiscalité pour les retraités – c'est le débat qui avait été lancé par François Bayrou.

Madame la ministre, quel est le gain attendu par la baisse de la dépense fiscale ? Surtout, avez-vous simulé un autre seuil – par exemple, 2 500 euros – et, le cas échéant, quel est l'écart de rendement par rapport à un abattement de 2 000 euros ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Si elle est adoptée, cette mesure devrait rapporter 1,2 milliard l'an prochain, réduisant d'autant la niche fiscale, qui s'élève actuellement à environ 6 milliards. Deuxième élément : 84 % du rendement proviennent des 20 % de retraités les plus aisés, compte tenu de leur taux marginal d'imposition. Troisième élément : un quart des 6,8 millions de foyers touchés par la réforme sont gagnants, soit 1,6 million de foyers. Le système actuel est antiprogressif : plus vous touchez une retraite élevée, plus votre avantage fiscal est important. L'abattement forfaitaire, lui, présente l'avantage de toucher chacun de la même manière. Cette mesure permet à ceux dont la retraite est plus faible de bénéficier d'une baisse d'impôt.

Je crois que cette mesure, qui rétablit de la progressivité et offre un bon rendement, est juste, car elle favorise la redistribution entre les retraités les plus aisés et les retraités les plus modestes. Mais nous en débattons.

Enfin, comme je l'ai dit, nous chiffrerons toutes vos propositions. Si vous souhaitez simuler des variantes, il suffit de nous écrire.

M. François Jolivet (HOR). Madame la ministre, l'article 67 prévoit le gel des aides personnelles au logement. Pouvez-vous me confirmer que l'IRL – indice de référence des loyers – sera lui aussi bloqué ? Je crois comprendre que c'est le cas, mais je voudrais m'en assurer.

Comme le rapporteur général et le président Mattei, je pense qu'il y a un petit manque sur le logement. C'est la première préoccupation des Français : aujourd'hui, 2,4 millions d'entre eux attendent un logement. Il y a six ans, l'Insee

estimait déjà qu'un logement neuf représentait 2,4 équivalents temps plein et rapportait en moyenne 40 000 euros de TVA. Donc quand il en manque 200 000... Monsieur le ministre, quel sort réservez-vous au rapport commandé à MM. Marc-Philippe Daubresse et Mickaël Cosson par trois ministres ?

Enfin, il est d'usage, dans cette commission, que les rapporteurs spéciaux travaillent avec les différents groupes – je suis pour ma part rapporteur spécial des crédits alloués au logement et à l'hébergement d'urgence de la mission *Cohésion des territoires*. L'an dernier, cette méthode de travail nous a permis de trouver des accords. Ne serait-il pas opportun de la reconduire afin d'avancer collectivement et, surtout, d'éviter que nous propositions des mesures qui ne seraient pas finançables, ce qui vous conduirait à émettre un avis défavorable. Nous attendons une méthode de travail.

M. le président Éric Coquerel. J'en ai proposé une tout à l'heure, mais je n'ai pas obtenu de réponse.

M. Roland Lescure, ministre. Depuis huit ans que nous nous connaissons, monsieur Jolivet, vous parlez de logement : je dois reconnaître que vous êtes cohérent et consciencieux ; un spécialiste et un défenseur acharné du secteur !

En France comme dans toutes les économies développées – Angleterre, Canada, États-Unis –, construire des logements de qualité à des prix abordables, notamment dans les centres-villes, où la situation est particulièrement tendue, est un défi énorme. Einstein disait : « La folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent. » Nous partageons votre volonté d'essayer de changer de méthode, et notamment d'instruments : par le passé, un certain nombre d'instruments ont été efficaces, mais au prix d'un coût faramineux ; d'autres ne coûtaient pas bien cher, mais n'avaient pas beaucoup d'impact non plus. Nous devons réfléchir à de nouveaux outils dans un contexte budgétaire contraint, peut-être grâce à des partenariats public-privé. Il y a des choses à faire, mais ce ne sera pas facile. Rebaptiser un dispositif existant ne suffira pas.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. L'IRL n'entraînant pas de conséquences budgétaires ou financières, proposer de le geler dans le cadre du PLF serait considéré comme un cavalier. Si vous souhaitez qu'il soit gelé dans le cadre d'une année de stabilité, il faudra déposer une proposition de loi en ce sens.

M. François Jolivet (HOR). Je vous crois sur parole. Il n'empêche que cela a déjà été fait dans sept lois de finances.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Monsieur le ministre, vous êtes en train de nous dire que vous allez continuer la même politique que celle qui a échoué avec M. Barnier, puis avec M. Bayrou, le tout sans mandat populaire, et vous citez Einstein, qui dénonce précisément ce que vous êtes en train de faire : c'est assez incroyable !

Vous dites que vous êtes logiquement à mi-chemin entre la gauche, qui voudrait plus de dépenses et plus de taxation, et la droite, qui réclamerait le contraire, et cela vous semble une bonne solution. Mais, en politique, ça ne peut pas marcher comme ça. Permettez-moi de zoomer sur la saignée que vous imposez aux collectivités territoriales – c’est même pire que ce qu’avait proposé M. Bayrou : vous gelez la dotation globale de fonctionnement (DGF), vous reconduisez le prélèvement sur recettes ; avec une nouvelle baisse de la CVAE à hauteur de 1 milliard d’euros, vous obérez encore un peu plus les recettes, donc la souveraineté, des collectivités. En somme, vous donnez d’une main aux grandes entreprises ce que vous prenez aux collectivités de l’autre.

J’ai une question sur la méthode. On devrait vous remercier de ne pas utiliser le 49.3, mais la Constitution regorge d’astuces pour mettre fin au débat et nous empêcher d’examiner le texte. Vous engagez-vous à ne pas non plus utiliser le 44.2 ou le 44.3, par exemple ?

M. Roland Lescure, ministre. Vous n’avez pas l’apanage de la légitimité démocratique : j’ai été élu trois fois en huit ans, et même si je ne serai bientôt plus député, mon suppléant, que vous découvrirez prochainement, sera aussi légitime que vous. Nous proposons justement que la légitimité ne soit pas seulement à gauche, ou seulement à droite – voilà la méthode. Si vous êtes capables de tendre la main à un certain nombre de parlementaires et de trouver une majorité pour faire avancer des mesures en particulier, très bien, allez-y – même si, vu ce qui se passe en commission et en séance depuis huit ans, j’en doute. Aujourd’hui, aucun député n’est plus légitime que les autres : il y a seulement 577 députés et un Gouvernement qui s’engage à les aider à débattre.

Comme l’a dit M. Mattei, renoncer au 49.3 n’est pas anecdotique. C’est important.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Mais il y a d’autres articles !

M. Roland Lescure, ministre. Évidemment, on peut jeter la Constitution à la poubelle et considérer qu’on est dans une cour de récréation et qu’on va discuter ensemble du budget avec un tableur Excel. Mais ça ne marche pas comme ça : la Constitution joue un rôle important, elle permet d’encadrer et de faire avancer le débat parlementaire. En décidant de renoncer à l’article 49, alinéa 3 – en partie parce qu’un certain nombre de parlementaires le lui avaient demandé –, le Premier ministre a pris, je crois, un risque important. Ce faisant, il nous a aussi donné, à toutes et tous, une lourde responsabilité.

M. le président Éric Coquerel. Vous venez de dire que certains groupes – un, du moins –, n’étaient pas capables de tendre la main. Ce n’est pas vrai : l’année dernière, plusieurs amendements qui transformaient complètement la partie du budget consacrée aux recettes avaient été adoptés. Seulement, le projet de loi de finances a été adopté en toute fin de parcours en ayant recours au 49.3. Il est donc normal que les députés vous interrogent sur la méthode, comme l’a fait François

Jolivet il y a quelques instants. Pour l'heure, vous dites à la fois que les grands équilibres devront être respectés et qu'on peut bouger. J'ai du mal à voir comment, mais peut-être nous l'expliquerez-vous plus tard.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. J'ai commencé mon intervention liminaire en déclarant qu'il y avait déjà eu des compromis et qu'on pouvait en trouver d'autres. Le Gouvernement va-t-il systématiquement refuser d'examiner un amendement en séance au motif que celui-ci ne l'aurait pas été en commission, comme vous semblez le craindre ? Je ne le crois pas : ce serait contraire à la méthode que nous vous proposons, et vu les délais, un certain nombre d'amendements arriveront directement en séance. J'imagine que le rapporteur général ne s'opposera pas à cette approche. Ce sont des éléments de confiance. Au reste, je rappelle que la Constitution prévoit aussi beaucoup d'outils pour sanctionner le Gouvernement si celui-ci ne respectait pas sa parole et la méthode proposée.

Ensuite, vous avez parlé de « saignée des collectivités ». Soyons attentifs aux mots que nous employons : la CVAE n'est plus une recette des collectivités, et sa baisse à hauteur de 1,3 milliard impactera en réalité le budget de l'État. Ce sera donc à nous de l'équilibrer. Si vraiment il y avait ce que vous dites – je refuse d'utiliser le mot, qui ne correspond pas à la réalité –, les dépenses de fonctionnement ne seraient pas en hausse de 2,4 milliards, comme le prévoit le texte, mais en baisse.

Quant à la DGF, elle est simplement gelée, après avoir été revalorisée chaque année depuis 2017, parfois bien au-delà de l'inflation. Il y a dix ou douze ans, le Parlement décidait parfois de baisses nettes : à ce stade, aucune de nos propositions n'en arrive là. Nous pourrions en débattre, nous regarderons les chiffres. Mais, je le répète, il n'y a pas de scénario caché, pas d'entourloupe, pas de piège ; seulement une confiance dans la démocratie.

M. Michel Castellani (LIOT). Dans cette conjoncture des plus moroses – charge de la dette, vieillissement de la population, déficit extérieur, mollesse de la croissance –, il est au moins un élément positif : l'ampleur de l'épargne domestique des Français. Or celle-ci est largement dormante, et tout le monde y perd : ses titulaires, car leur épargne est érodée par l'inflation, et le pays, car elle ne nourrit pas la croissance. Un grand emprunt aurait l'avantage de mobiliser cette épargne et de minimiser notre dépendance aux financeurs extérieurs, aujourd'hui largement majoritaires dans la détention de la dette française. Qu'est-ce qui s'y oppose ?

M. Roland Lescure, ministre. Madame Maximi, je suis peut-être allé un peu loin. Je reconnais que, ces dernières années, plusieurs mesures ont été adoptées, parfois même à l'unanimité, à l'Assemblée et au Congrès. Mais, pour avoir été président de la commission des affaires économiques pendant cinq ans, je maintiens que nous avons souvent du mal à nous mettre d'accord avec les représentants de votre groupe sur les sujets économiques.

Monsieur Castellani, le montant de l'épargne des ménages est évidemment une bonne nouvelle, même si elle est un peu élevée – en quelques années, le taux d'épargne est passé de 14 % à 18 %, atteignant un niveau presque historique. Le meilleur moyen d'inciter nos concitoyens à la réinjecter dans l'économie, c'est de redonner confiance aux ménages, aux entreprises, aux investisseurs. Or, depuis le covid, cette confiance n'est pas revenue.

S'agissant du grand emprunt, attention à l'effet vases communicants : il ne faudrait pas déshabiller Pierre pour habiller Paul. Aujourd'hui, l'épargne des Français est très largement investie dans des contrats d'assurance-vie, eux-mêmes très largement investis en obligations assimilables du Trésor (OAT). Je suis donc toujours très prudent face à des transferts, d'autant que cela pourrait coûter plus cher, car un grand emprunt se paie. Mais je suis prêt à y réfléchir et à travailler avec vous sur ce sujet dans les semaines qui viennent.

M. Nicolas Metzdorf (EPR). Le dernier projet de loi de finances prévoyait un soutien à la reconstruction en Nouvelle-Calédonie, sous forme d'un prêt de 1 milliard d'euros consenti au nom de la solidarité nationale. En cours d'année, l'État en a fixé le taux d'intérêt à 4,7 %. La Nouvelle-Calédonie doit donc rembourser, sur vingt-cinq ans, 1 milliard d'euros et 760 millions d'intérêts. On ne peut pas faire pire pour détruire l'avenir des futures générations en Nouvelle-Calédonie, car cela obère complètement la capacité d'investissement de notre Gouvernement pour la reconstruction. Si nous sommes très heureux de bénéficier de ce prêt et de pouvoir financer nos politiques publiques à court terme, il sera pénalisant à long terme.

L'accord de Bougival signé cet été prévoit la transformation de tout ou partie de ce prêt en subvention. Or le Premier ministre a annoncé, lors de sa déclaration de politique générale, que la constitutionnalisation de cet accord était une priorité du gouvernement. Avez-vous d'ores et déjà engagé un travail entre les services de Bercy et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour retravailler les conditions du prêt, qui grève l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ?

M. Roland Lescure, ministre. Merci pour votre engagement pour votre territoire, superbe, lointain, mais aussi blessé et abîmé par les émeutes qui l'ont marqué il y a un peu plus de deux ans et des discussions politiques compliquées, qui, malgré l'accord signé, restent difficiles – vous en êtes d'ailleurs partie prenante.

Vous l'avez rappelé, la loi de finances pour 2025 a autorisé le ministre à engager la garantie de l'État sur un prêt de l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 1 milliard d'engagements pour les années 2025, 2026 et 2027. Aujourd'hui, pas moins de 800 millions d'euros ont déjà été décaissés. L'État aide de manière extrêmement forte la Nouvelle-Calédonie, non seulement à travers ce prêt, mais aussi à travers les transferts annuels, qui se sont élevés à 2,7 milliards en 2024, soit pas moins de 30 % du PIB. L'activité économique y a malgré tout diminué de plus de 10 %. Ces chiffres absolument faramineux – effondrement de

l'activité, soutien massif de l'État – montrent l'ampleur des défis. Mais avec 1 milliard sur trois ans, reconnaissez que l'État a été au rendez-vous.

J'ai signé hier un engagement de 221 millions pour le prêt auquel vous faites référence – c'était mon premier acte de ministre de l'économie. Le taux de ce prêt garanti par l'AFD correspond à l'OAT augmentée des frais de fonctionnement : il n'y a pas de marge opérationnelle, et personne ne se fait d'argent – c'est normal.

Quant à la possibilité de transformer ce prêt en subvention, ce n'était pas dans le deal. Avant de nous pencher sur l'avenir du prêt, il me semble important que la trajectoire budgétaire de la Nouvelle-Calédonie soit stabilisée. Nous avons prévu un prêt de 1 milliard d'euros sur trois ans ; 800 millions ont déjà été décaissés au bout d'un an. Il faut mener des réformes structurelles, il faut que nous parvenions à relancer la croissance et, progressivement, à redresser les comptes. Ensuite, nous verrons. Aujourd'hui, un certain nombre de conditions liées au prêt ne sont pas remplies ; pourtant je l'ai signé.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Madame la ministre, si le texte ne fait que geler la DGF, cette mesure signe la poursuite de la baisse continue subie depuis des années par certaines collectivités – et pas les plus riches, qui ne reçoivent pas de DGF, et, pire, ne participent pas au financement de la péréquation.

Par ailleurs, dans le Ralf – rapport sur l'application des lois fiscales – qu'il a remis il y a quelques jours, notre précédent rapporteur général, M. Charles de Courson, souligne les effets collatéraux du mécanisme d'abattement forfaitaire sur le revenu fiscal de référence. Les avez-vous étudiés ?

Quant à l'article 25, qui porte sur l'ajustement du régime de franchise en base de TVA des autoentrepreneurs, les bras m'en tombent ! L'Assemblée avait pourtant reconnu, à la quasi-unanimité, la nécessité de stopper cette réforme, ce qui avait conduit Mme la ministre Louwagie à la suspendre.

Enfin, j'invite toutes celles et tous ceux qui pensent qu'il ne faut pas toucher au crédit d'impôt recherche à prendre une heure de leur temps pour regarder le reportage de « Complément d'enquête » diffusé le 18 septembre. Puis nous en reparlerons.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. S'agissant de la péréquation, je pense que nous conviendrons tous qu'avec quarante-deux critères de distribution, la DGF est devenue une usine à gaz. Je tiens d'ailleurs à saluer les travaux menés par tous les députés pour remettre du bon sens et simplifier ce dispositif devenu totalement illisible, qui ne se sont hélas pas concrétisés. Ce mécanisme ne fonctionne pas, mais, en toute honnêteté, nous sommes incapables, collectivement, d'en inventer un autre. C'est pour moi une source de déception.

S'agissant des effets de bord de l'abattement forfaitaire, nous allons les étudier et nous reviendrons vers vous. Je pense qu'ils ne sont pas si nombreux. Mais ils s'inscrivent dans un chantier plus large, celui du revenu fiscal de référence. J'ai

découvert il y a seulement quelques jours qu'il existait plus de 200 exonérations. C'est bien la preuve que ce revenu fiscal de référence n'est plus la référence de rien. On y a lié des exonérations, des barèmes : il vaudrait mieux ajuster le barème pour prendre en compte l'intégralité des revenus perçus par les ménages. C'est un chantier que je souhaiterais lancer en 2026, si on m'en laisse le temps.

S'agissant enfin de la franchise de TVA pour les autoentrepreneurs, elle a fait l'objet d'une concertation ayant abouti à deux demandes : la première, de fixer un seuil unique à 37 500 euros ; la seconde, de l'abaisser à 25 000 euros pour le secteur du bâtiment. Dès lors, il me semblait essentiel de traduire ces éléments dans le texte. Nous en débattons. Je vous rappelle que l'Europe est un marché ouvert et que dans certains pays européens, comme l'Espagne, il n'existe aucune franchise : les autoentrepreneurs espagnols peuvent donc venir en France et y mener une activité exonérée jusqu'au seuil, là où ils seraient taxés au premier euro dans leur pays. Tous les acteurs du bâtiment – la Fédération française du bâtiment (FFB), la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) – nous l'ont dit, il y va de la protection des activités du secteur. C'est la même logique que la taxation des petits colis. Pour tous les autres secteurs, nous proposons un seuil unique fixé à 37 500 euros. Le PLF ne reprend donc pas la réforme proposée l'année dernière. Je tiens à souligner, parce que c'est important, que nous sommes l'un des rares pays en Europe à prévoir plusieurs seuils. Nous pourrions revenir, plus largement, sur le statut des autoentrepreneurs. J'ai demandé à l'Inspection générale des finances de lancer une mission sur ce sujet, car la situation actuelle présente aussi des difficultés en termes de cotisations sociales.

Quant à vos recommandations télévisuelles, peut-être d'autres les suivront-ils.

M. le président Éric Coquerel. On ne devrait pas avoir besoin de regarder la télé pour savoir quel est le problème...

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Le premier ministre avait promis des « ruptures » – c'était au moment du gouvernement Lecornu 1. Nous en sommes à Lecornu 2, et nous les cherchons toujours. Vous-mêmes avez été en poste dans d'autres gouvernements macronistes, nommés dans le gouvernement Lecornu 1, qui a démissionné, avant d'être nommé à nouveau dans Lecornu 2. Vous êtes la preuve vivante de la terrible monotonie de ce jeu de chaises musicales qui est la première cause de la profonde crise politique que nous traversons.

Il y a au moins une nouveauté dans ce budget, et elle est bien peu glorieuse : à l'article 30, reprenant une proposition de l'extrême droite, vous prévoyez une explosion du prix des droits de timbre pour les demandeurs d'un titre de séjour ou les candidats à la nationalité française. Majoration de 100 euros pour renouveler une APS – autorisation provisoire de séjour –, 100 euros de droits de visa pour la régularisation, 200 euros pour l'accès à la nationalité française : cet article est choquant. Pourquoi vous acharnez-vous à faire payer des personnes qui subissent

déjà l'immense désordre administratif qui règne dans nos préfetures, *a fortiori* lorsque certaines d'entre elles sont parmi les plus précaires de notre société ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Cette majoration répond à deux objectifs : ajuster les droits de timbre payés par les nationaux – pour une demande de passeport, par exemple – et les faire converger avec ceux en vigueur dans le reste de l'Union européenne. Nous en débattons dans les prochaines semaines.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Madame la ministre, lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a annoncé un nouvel acte de décentralisation en décembre. Si je suis optimiste, ce n'est pas le premier à faire une telle annonce, et je resterai donc prudent. Un rapport de 2024 évaluait l'enchevêtrement des compétences entre collectivités à 7,5 milliards d'euros. Une façon de simplifier ce millefeuille administratif et territorial consisterait à fusionner des strates de collectivités. En tant que député alsacien membre de la commission des finances, je voudrais rappeler que la collectivité européenne d'Alsace est prête à absorber les compétences de la région, ce qui permettrait au passage de régler le problème lancinant lié au mauvais découpage des grandes régions décidé en 2015, particulièrement prégnant dans le Grand Est. En Alsace, la majorité des élus et plus de 70 % de la population sont favorables à la création d'une collectivité unique. Une telle demande sera forte, tant dans le cadre des débats budgétaires que dans celui du projet de loi sur la décentralisation. Au reste, fusionner les strates nous permettrait de faire des économies : j'espère que nous prouverons que nous en sommes capables. En Alsace, nous sommes prêts.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Après près de trois heures d'un débat fructueux, je ne m'étendrai pas sur le découpage des collectivités françaises et les compétences particulières de l'Alsace. Les rapports d'Éric Woerth et de Boris Ravignon sont de bons points de départ. Le Premier ministre l'a dit clairement : il n'est plus possible de ne pas savoir qui décide *in fine* pour chaque politique publique – le maire, donc un élu ? Le préfet ? Le ministre ? D'autres, comme Jean-Louis Borloo, le décrivent assez bien : cette désorganisation nuit non seulement à la confiance des citoyens dans les institutions publiques, mais aussi à notre budget. Avoir plusieurs personnes qui font la même chose, parfois en même temps, notamment pour des financements conjoints, conduit parfois à renchérir les coûts sans gain d'efficacité pour les Français. Quand tout le monde fait tout, plus personne ne le fait vraiment bien et plus personne n'est vraiment responsable. L'objectif de la décentralisation est donc de retrouver une chaîne de commandement et de responsabilités lisible. Peut-être le projet de loi fera-t-il l'objet d'amendements allant dans le sens que vous souhaitez, mais l'objectif premier est d'aller au bout de la logique de simplification. Nos concitoyens et les maires des petites communes le disent très bien : au-delà du maquis des agences et opérateurs de l'État, c'est bien l'enchevêtrement de l'ensemble de l'action publique qui est aujourd'hui très dommageable.

M. Damien Maudet (LFI-NFP). Bien que Les Restos du cœur organisent habituellement leur collecte au mois de mars, cette année, les antennes de plusieurs

départements, dont la Haute-Vienne, ont dû en organiser une en octobre pour remplir les stocks, parce que la demande explose. Dans le même temps, le classement *Challenges* des 500 plus grandes fortunes, paru en juillet, montrait que ces fortunes atteignaient 1 128 milliards d'euros, un record absolu.

La situation semble claire. Pourtant, si le Gouvernement agit avec clarté, force et autorité pour prendre de l'argent aux retraités et aux personnes en situation de handicap, en gelant les pensions, aux apprentis, qui vont être taxés, ou encore aux microentrepreneurs, les choses sont beaucoup plus floues lorsqu'il s'agit des plus fortunés. L'effort qui devait peser sur eux a été divisé par deux entre le budget proposé par M. Bayrou et le PLF présenté aujourd'hui. Quant à la taxation sur les holdings que vous vous targuez d'avoir créée, madame la ministre, elle est assortie de quatre ou cinq pages d'exceptions. Oui, on taxe les holdings, mais on ne touche ni à l'immobilier, ni à la trésorerie récemment acquise, ni aux parts acquises dans d'autres entreprises. Quel rendement attendez-vous de cette taxe, madame la ministre ? La question de M. le président Coquerel est restée sans réponse. Pensez-vous que l'effort est bien équilibré entre les plus riches du pays et le reste des Français ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Nous reviendrons plus en détail sur la taxe sur les holdings, mais la liste d'exonérations que vous avez présentée ne correspond pas à ce qui est prévu par le texte. Par exemple, nous n'exonérons l'immobilier que s'il est au service d'une activité productive.

M. Damien Maudet (LFI-NFP). Vous exonérez les bureaux !

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Oui, parce que c'est au service d'une activité productive. Mais les hôtels, chalets, tout ce qui relève de la parahôtellerie et les résidences secondaires à usage personnel seront taxés. Si cet usage, autorisé par la loi, ne peut être considéré comme un abus de bien social, nous voulons taxer ceux qui utilisent le cadre fiscal commercial à des fins personnelles. Il s'agit de protéger les actifs professionnels, puisque c'est ce que nous voulons encourager, tout en faisant entrer dans l'assiette taxable tout ce qui n'en est pas. Ce sera un grand débat. Cette taxe devrait rapporter 1 milliard.

Quant à l'équité fiscale, je rappelle que nous sommes le pays de l'OCDE qui réduit le plus les inégalités de revenus – l'écart entre les plus modestes et les plus fortunés, qui va initialement de 1 à 18, n'est plus que de 1 à 3 grâce à notre système social. Mais pourquoi les inégalités sont-elles si marquées au départ ? Il y a, il faut le reconnaître, beaucoup d'assignations à résidence, de difficultés à sortir de la pauvreté. Soyons lucides : notre système fiscal est bel et bien redistributif. Ce projet de loi de finances propose la révision d'un certain nombre de niches et outils d'optimisation. Y aura-t-il des débats pour aller plus loin ? Je m'y prépare. Ces propositions feront-elles consensus ? À vous d'en décider.

M. le président Éric Coquerel. Vous dites que la redistribution permet de réduire les inégalités et de passer d'un écart de 1 à 18 à seulement 1 à 3. Mais cet

écart est celui constaté entre les 10 % les plus défavorisés et les 10 % les plus riches. Je serais très curieux que Bercy regarde l'écart avec le 0,1 % les plus riches – dont la moitié paie moins d'impôts et de taxes que la plupart des Français : je suis prêt à parier que vous aurez de grosses surprises, car les 175 Français les plus fortunés ne sont imposés en moyenne qu'à 25 %.

M. Michel Castellani (LIOT). La dotation de continuité territoriale (DCT) n'a plus été revalorisée depuis 2009 pour la Corse. Depuis cette date, les prix, le nombre de passagers se rendant sur l'île par voie maritime ou aérienne et le transport de marchandises ont explosé.

J'ai déposé un amendement visant à revaloriser l'enveloppe à hauteur de 50 millions, soit son montant de l'an dernier : je vous demande de le soutenir et, plus généralement, de prévoir un mécanisme d'indexation annuelle de la dotation sur l'évolution des prix. Cela nous éviterait de devoir plaider notre cause chaque année à Bercy et de redéposer des amendements.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. L'année dernière, l'enveloppe a été augmentée de 40 millions à la suite du débat budgétaire. Je comprends votre mesure d'indexation automatique, mais sachez que nous avons sollicité un avis de la Commission européenne pour exonérer les vols vers la Corse et les territoires d'outre-mer de l'augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA). Nous attendons la réponse de la Commission. Nous pourrions revenir sur le sujet lors de l'examen des amendements au PLF.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Allons-nous récupérer une petite partie de la hausse des droits de douane européens ?

Mettons que je croie en votre sincérité lorsque vous dites que c'est au Parlement de décider de la loi de finances, mais imaginons que l'on vous ait trompée et que l'objectif est de faire adopter cette loi par ordonnance pour la première fois de la V^e République. Madame et monsieur les ministres, quitteriez-vous alors le Gouvernement ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. L'effet retour de l'augmentation des droits de douane américains est décalé dans le temps : nous pouvons vous transmettre le détail des estimations, mais l'effet global est négatif. On ne peut pas appréhender la question du relèvement des droits de douane américains par les effets positifs des contre-mesures européennes : la décision des États-Unis aura des conséquences négatives sur l'économie mondiale et américaine. Dans ses dernières prévisions, le FMI estime que l'économie américaine va ralentir, que le rythme de créations d'emplois va diminuer et que l'inflation va augmenter.

Je ne répondrai pas à votre question de politique fiction, car cette perspective n'est pas le terrain idéal pour l'honnêteté. Je souhaite que nous soyons capables de trouver un budget de compromis dans le cadre de notre Constitution. Lorsque j'ai accepté d'être nommée au Gouvernement le 13 décembre dernier, mes interlocuteurs s'en étonnaient car ils pensaient que celui-ci tomberait en cinq jours.

Or nous avons travaillé, nous avons trouvé un compromis et une loi de finances a été promulguée le 14 février. Il n'a pas fallu si longtemps pour nous mettre d'accord et pour que chacun dépasse ses fameuses lignes rouges. Le compromis n'est donc pas une question de temps mais de volonté, de confiance et de méthode. Collectivement nous devons-nous demander : allons-nous, oui ou non, donner un budget à la France ? Sommes-nous à la hauteur de ce qu'attendent les Français ? Voulons-nous ajouter une crise budgétaire à la crise politique, d'image et de confiance ? Le sujet n'est pas le temps : si nous souhaitons nous mettre d'accord, nous pouvons le faire bien avant cinquante jours. Si nous n'y parvenons pas, nous en reparlerons, mais ce serait un échec.

M. le président Éric Coquerel. Sans adoption du PLFSS à l'issue des cinquante jours, une ordonnance reprendra la version initiale du texte. Je vous ai demandé si le Gouvernement comptait, dans ce cas, déposer un projet de loi *ad hoc* pour respecter sa promesse sur les retraites, ce à quoi vous m'avez répondu que vous ne vouliez pas de ce scénario. Or le ministre du travail et des solidarités, Jean-Pierre Farandou, a annoncé ce soir au « 20 heures » de France 2 une loi en novembre ou décembre sur la suspension de la réforme des retraites. Qu'en est-il ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. La loi annoncée s'appelle la loi de financement de la sécurité sociale. La mesure dont nous parlons sera donc portée par un amendement au PLFSS. Je n'ai pas connaissance d'un autre texte. Le Premier ministre a proposé d'agir dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, donc il nous faut faire aboutir ce texte. Dans le cas contraire, il serait nécessaire d'adopter une autre loi, ce qui implique de déposer un nouveau projet de loi et de mener un nouveau débat. Ce n'est pas ce que nous avons prévu, car la suspension de la réforme ne pourrait alors plus être immédiate, contrairement à ce qui a été demandé.