

ASSEMBLÉE NATIONALE
21 octobre 2025

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026 - (N° 1906)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N ° I-1703

présenté par
Mme Coggia, M. Marion et M. Cormier-Bouligeon

ARTICLE LIMINAIRE

Rédiger ainsi l'article liminaire :

« Les prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les prévisions de solde par sous-secteur hors transferts entre les sous-secteurs des administrations publiques (d'un montant égal à 107 Md€ en 2024, 109 Md€ en 2025, 110 Md € en LFI 2026), la prévision hors transferts entre sous-secteurs , déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et la prévision en milliards d'euros courants des dépenses d'administrations publiques, les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations pour l'année 2026, les prévisions pour 2026 de ces mêmes agrégats de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ainsi que les données d'exécution pour l'année 2024 et les prévisions d'exécution hors transferts entre sous-secteurs pour l'année 2025 de ces mêmes agrégats, s'établissent comme suit :

En % du PIB sauf mention contraire	2024	2025	2026	2027
Loi des finances initiale pour 2025				LFP 2023- 2027
Ensemble des administrations publiques				
Solde structurel (1)	-5,8	-5,1	-4,3	-2,9
Solde conjoncturel (2)	0	-0,2	-0,4	-0,2
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	-0,1	0	0	0
Solde effectif (1+2+3)	-5,8	-5,4	-4,7	-2,7
Dette au sens de Maastricht	113,2	115,9	117,9	109,6
Taux de prélèvements obligatoires (y.c. UE nets des CI)	42,8	43,6	43	44,4
Dépense publique (hors CI)	56,6	56,8	56,4	54,4
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1652	1696	1725	1705
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	2,1	1,7	0,3	0,5
principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	26	29	35	35
Administrations publiques centrales				
Solde	-1,7	-1,1	-0,9	
Dépense publique (hors CI, en Md€)	524	532	550	
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³				
Administrations publiques locales				
Solde	-1,9	-1,8	-1,6	
Dépense publique (hors CI, en Md€)	308	316	318	
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³				
Administrations de sécurité sociale				
Solde	-2,2	-2,4	-2,2	
Dépense publique (hors CI, en Md€)	820	848	857	
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³				

Les chiffres en comptabilité nationale relatifs au projet de loi de finances pour 2026 se réfèrent, pour 2024, au compte publié par l'Insee en comptabilité nationale en base 2020 hors transferts entre sous-secteurs, mais avec deux reclassements par rapport au détail du compte par sous-secteur et par rapport aux lois de finances précédentes :

a- L'établissement public de l'État CADES est ajouté au sous-secteur des administrations publiques centrales en raison de la nature de ses dépenses, qui ne couvrent pas des prestations sociales courantes mais remboursent le principal des emprunts contractés par l'établissement public de l'État pour financer des dépenses des années antérieures. Le compte de la CADES est de ce fait retranché du sous-secteur des administrations de sécurité sociale. Ses dépenses et recettes sont reportées dans le compte des administrations publiques centrales et améliorent leur solde de 16 Md€ en 2024.

b- Dans le but d'assurer une cohérence d'ensemble des interventions des régimes sociaux, le régime spécial de sécurité sociale des pensions civiles et militaires de l'État, géré par l'État dans le compte d'affectation spéciale Pensions, est ajouté au sous-secteur des administrations de sécurité sociale en raison de la similarité des opérations effectuées et des prestations versées avec les autres régimes sociaux de retraites. Ce classement est conforme à l'inclusion du régime en loi de financement de la sécurité sociale au sein de la branche vieillesse des régimes obligatoires de sécurité sociale. Les agrégats portés par le CAS Pensions, soit 63 Md€ en dépenses et 14 Md € en recettes externes sont retranchés du compte des administrations publiques centrales en 2024.

c- Pour la prise en compte des pensions civiles et militaires dans le compte des administrations de sécurité sociale, il est tenu compte que la méthode de comptabilisation du compte d'affectation spéciale (CAS) pensions, prévue par la LFI 2026, séparerait la contribution d'équilibre de l'État, en une cotisation d'une part (estimée au taux des cotisations employeurs du régime général appliqué aux traitements soit 10 Md€) et une dotation d'équilibrage d'autre part estimée à 39 Md € en 2024.

Ces deux reclassements ainsi que la prise en compte de dépenses et recettes des sous-secteurs hors transferts permettent de regrouper des dépenses finales plus homogènes dans chaque sous-secteur. En réduisant le déficit de l'État et en aggravant celui des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, il aboutit à répartir le besoin de financement des administrations publiques de manière voisine de la répartition des dépenses publiques finales effectives, hors flux d'équilibrage entre sous-secteurs (dotations de l'État aux collectivités locales et aux régimes de sécurité sociale).

Les prévisions relatives à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 en comptabilité nationale, antérieures au changement de base des comptes nationaux français, étaient relatives à la base antérieure des comptes nationaux, la base 2014. Le passage des comptes nationaux en base 2020, opéré par l'Insee sous le contrôle d'Eurostat, a significativement affecté les ratios de finances publiques et la comparabilité des exercices. La sortie de l'Établissement de Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (ERAFP), structurellement excédentaire, du champ des administrations publiques a conduit à une dégradation du déficit public d'environ 2,6 Md€ en 2023. Par ailleurs, des changements méthodologiques affectant significativement les ratios de finances publiques ont entraîné un niveau nettement plus élevé des dépenses publiques et des recettes hors prélèvements obligatoires sans impact sur le solde. Deux principaux effets expliquent cette augmentation : (i) l'intégration du compte complet de SNCF Réseau (dont seul le solde était retracé précédemment) pour 10 Md€ environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses en 2023 et (ii) un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement pour 4 Md€

environ de hausse des recettes hors PO et des dépenses. Ainsi, s'agissant tout particulièrement de la dépense, les effets du changement de base contribuent largement aux écarts importants sur le montant en milliards d'euros et sur la part dans le PIB de la dépense publique. Le scénario potentiel retenu dans ce projet de loi de finances a évolué depuis la loi de programmation de finances publiques (LPFP) 2023-2027 afin de tirer les conséquences des révisions de la chronique de PIB opérées par l'Insee depuis l'adoption de la LPFP. La croissance du PIB ayant été revue à la hausse sur les années antérieures à 2024, le diagnostic sur la capacité de rebond de l'économie française ont été révisés. Par ailleurs, la croissance potentielle est désormais estimée à 1,20 % par an en 2025 et 2026, contre 1,35 % dans la LPFP. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à redonner un sens aux articles liminaires ou de cadrage, votés par le Parlement en exergue des lois de financement qui, à partir de la comptabilité nationale, donnent aujourd'hui une vision inexacte de la répartition des déficits. Or cette présentation entre les trois sous-secteurs (les administrations publiques centrales - APUC, les administrations publiques locales - APUL, et les administrations de sécurité sociale - ASSO) est un élément particulièrement important du pilotage de nos finances publiques puisqu'il est aussi utilisé dans les lois de programmation et les plans budgétaire structurels à moyen terme. Cette répartition répond à la question : d'où viennent les déficits ?

La présentation actuelle est trompeuse puisque le tiers des dépenses, celles des administrations centrales, est présenté comme étant à l'origine de la presque totalité des déficits alors que les dépenses des administrations de sécurité sociale, la moitié des dépenses publiques totales sont supposées être en excédent, c'est-à-dire réduire la dette. Cette présentation induit donc en erreur.

La présentation des comptes publics devrait être modifiée sur quatre points :

- a- Présenter, dans l'article, les dépenses et recettes finales de chaque sous-secteur des administrations, avant mouvements de fonds entre les administrations (107 Md€ en transferts en dépenses et recettes),
- b- Reclasser le régime de sécurité sociale des pensions des fonctionnaires civils et militaires (CAS Pensions) des APUC vers les ASSO (63 Md€ de dépenses et 14 Md € de recettes externes).
- c- Faire ce reclassement du CAS Pensions sur la base du calcul d'une vraie cotisation employeur par référence au taux du régime général (17%) soit environ 10 Md€, et de la mise en évidence d'une dotation d'équilibre pour le reste soit 39 Md€
- d- Reclasser des ASSO vers les APUC, comme avant 2011, la caisse d'amortissement de la dette sociale, CADES, et ses recettes en capital. Ces recettes de CRDS et de CSG (environ 16 Md€) remboursent en effet le principal des dettes passées et non des dépenses courantes.

Lorsque l'on corrige la présentation des comptes des administrations publiques de 2024 de ces quatre éléments, une origine très différente des déficits publics apparaît. Cette nouvelle présentation serait de nature à constituer la base d'un débat parlementaire éclairé en vue de déterminer le type d'action de redressement des finances publiques à entreprendre. La répartition du déficit qui en résulte est d'autant plus pertinente qu'elle est proche de la répartition des déficits au prorata des dépenses publiques.

Répartition officielle LFI 2026	Central APUC
Dépenses en Md€ avec CI	670
En % des dépenses	38%
Déficit	-154
Répartition corrigée	
Dépenses en Md€ avec CI	542
En % des dépenses	32%
Déficit	-49

NB : le texte de l'article liminaire exprime les dépenses hors Credits d'impôts (seules les APUC sont concernées pour environ 18 Md€ par an). Les chiffres ci-dessus sont y compris Credits d'impôts : mais les soldes ne sont pas modifiés.

Cet amendement a été préparé avec Jean-Pascal Beaufret, ancien inspecteur des Finances, chef de service à la direction du Trésor et directeur général des impôts.