N° 2847

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *relative aux* **résultats** *de la* **gestion** *et portant* **approbation** *des* **comptes** *de l'***année 2025** (n° 2694)

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR M. PHILIPPE JUVIN,

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION 11

SYNTHÈSE 15

FICHE 1 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2025 27

I. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT PEUT ÊTRE MESURÉ DE PLUSIEURS MANIÈRES 28

A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE 28

B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE 29

C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE 30

D. LES CLÉS DE PASSAGE ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT 31

1. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale 31

2. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale 33

II. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT DIMINUE DE 31,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT A 2024 ET S'ETABLIT A UN NIVEAU INFERIEUR DE 14,8 MILLIARDS D'EUROS A LA PREVISION INITIALE 35

A. UN DEFICIT BUDGETAIRE INFERIEUR DE 14,8 MILLIARDS D'EUROS A LA PREVISION, ESSENTIELLEMENT SOUS L'EFFET DE RECETTES SUPERIEURES DE 10,3 MILLIARDS D'EUROS AUX ESTIMATIONS INITIALES 35

B. UNE REDUCTION DU DEFICIT DE L'ETAT DE 31,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT A L'EXERCICE 2024 37

III. LE DEFICIT PUBLIC ATTEINT UN NIVEAU DE 5,1 POINTS DE PIB, INFERIEUR DE 0,3 POINT A LA PREVISION ET DE 0,7 POINT A SON NIVEAU DE LA FIN DE L'ANNEE 2024 38

A. UN SOLDE TOUJOURS TRES DEGRADE, MALGRE UNE PREMIERE AMELIORATION DEPUIS 2022 38

B. UN DÉFICIT PUBLIC DE 5,1 POINTS DE PIB, SOIT PLUS DU DOUBLE DE CE QU'IL ETAIT A LA VEILLE DE LA CRISE SANITAIRE 39

1. Un déficit public inférieur de 0,3 point aux prévisions initiales 39

2. Si le déficit de l'État reste prépondérant parmi les administrations publiques, il diminue sensiblement en 2025 tandis que celui des administrations publiques locales se réduit légèrement et que l'excédent passé des administrations de sécurité sociale diparaît 40

C. UN DÉFICIT PUBLIC DE NATURE ESSENTIELLEMENT STRUCTURELLE, QUI DOIT SA RÉDUCTION AUX MESURES DE HAUSSES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES 42

1. Les notions de déficit structurel et de déficit conjoncturel 42

2. Le déficit structurel, qui représente 90 % du déficit public, s'améliore de 0,9 point, du fait des hausses de recettes 45

3. Un mécanisme de correction toujours activé du fait d'un « écart important » du solde structurel par rapport à la trajectoire prévue par la LPFP 2023-2027, mais dont la portée est très limitée 48

IV. LA FRANCE A TENU SES ENGAGEMENTS EUROPEENS EN 2025 MAIS DISPOSE DE PEU DE MARGES DE MANŒUVRE POUR LA SUITE 51

A. LE NOUVEAU CADRE EUROPÉEN DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LE SUIVI DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PRIMAIRE NETTE 51

B. LA FRANCE A PRÉSENTÉ SON PREMIER PSMT ET SES DEUX PREMIERS RAPPORTS D'AVANCEMENT ANNUELS 53

C. EN 2025, L'ÉVOLUTION DE LA DEPENSE PRIMAIRE NETTE RESPECTE LA TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT FIXÉE PAR LE CONSEIL 54

FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2025 57

I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT 58

A. UNE PROGRESSION DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SOUS LE DOUBLE EFFET DE LA PROGRESSION DES RECETTES FISCALES BRUTES ET DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS MOINDRES QU'EN 2024 58

B. DES RECETTES FISCALES AFFECTÉES AUX BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX STABLES, D'UN MONTANT D'ENVIRON 13 MILLIARDS D'EUROS 60

C. DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN PROGRESSION SENSIBLE DE 30,7 MILLIARDS D'EUROS ET SUPÉRIEURES DE 6,8 MILLIARDS D'EUROS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE 62

1. Une hausse sensible de 9,4 % par rapport à 2024 62

2. Des recettes fiscales nettes supérieures de 6,8 milliards d'euros aux prévisions initiales et de 3,1 milliards d'euros à celles de la loi de finances de fin de gestion 64

D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT 66

1. La taxe sur la valeur ajoutée 66

a. Une très faible hausse de 1,3 % du produit de la TVA 67

b. Des recettes de TVA supérieures de 1,7 % à la prévision de la loi de fin de gestion mais inférieures de 3,3 % à la prévision initiale 67

2. L'impôt sur le revenu 68
a. Des recettes d'impôt sur le revenu en progression de près de 7 milliards d'euros par rapport à 2024 après deux années de baisse 68
b. Des recettes constatées d'impôt sur le revenu conformes aux prévisions 69
3. L'impôt sur les sociétés (IS) 69
a. Une nouvelle hausse des recettes d'impôt sur les sociétés, à hauteur de 2,5 milliards d'euros 70
b. Des recettes d'impôt sur les sociétés supérieures de 13 % à la prévision de la loi de finances initiale 70
4. L'accise sur les carburants (ex-TICPE) 71
a. Une légère progression des recettes d'accise sur les carburants, à hauteur de 1,9 % ... 71
b. Une exécution très proche de la prévision 72
5. Les autres recettes fiscales 73
II. DES RECETTES NON FISCALES EN HAUSSE DE 3,4 % 75
A. DES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES EN HAUSSE DE PLUS D'UN TIERS ET SUPÉRIEURS DE 8,3 % A LA PRÉVISION INITIALE..... 76
B. D'AUTRES RECETTES NON FISCALES EN BAISSE DE 2,8 MILLIARDS D'EUROS..... 78
1. Des produits du domaine de l'État stables 78
2. Des produits de la vente de biens et services stables 78
3. Des remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières stables 78
4. Des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite en forte hausse de 2,5 milliards d'euros..... 78
5. Des recettes diverses en baisse de 3,3 milliards d'euros 79
FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT..... 81
I. EN 2025, LES DÉPENSES DE L'ÉTAT REPRÉSENTENT MOINS DE 30 % DES DÉPENSES PUBLIQUES 81
II. ANALYSE DES PRINCIPALES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT, MISSION PAR MISSION..... 84
A. LES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL 85
1. L'enseignement scolaire demeure le principal poste de dépense, devant la défense, la charge de la dette et les pensions de retraite 87
2. Un niveau de dépenses inférieur de 3,8 milliards d'euros (– 0,9 %) aux prévisions de la loi de finances initiale 89
a. Les principales missions dont les crédits sont sur-exécutés..... 89
b. Les principales missions dont les crédits sont sous-exécutés 92

3. Des dépenses en diminution de 2,2 milliards d'euros (– 0,5 %) par rapport à l'exécution 2024 93
a. Les principales missions dont les crédits augmentent 93
b. Les principales missions dont les crédits diminuent 95
B. LES DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES 97
1. Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* 98
2. Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* 99
C. LES DÉPENSES DES COMPTES SPÉCIAUX 100
1. Les comptes d'affectation spéciale 100
2. Les comptes de concours financiers 101
III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS DE L'ÉTAT 103
A. LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION 105
1. Une masse salariale inférieure à la prévision 105
2. Une masse salariale en ralentissement par rapport à 2024 106
B. LA CONSOMMATION DES EMPLOIS 107
1. Une consommation d'emplois sous-exécutée de 22 870 ETPT par rapport aux plafonds mais en hausse par rapport à 2024 108
2. Des schémas d'emplois inférieurs de 147 ETP à la prévision initiale et deux fois inférieurs au niveau de 2024 110
3. Une vacance sous plafond qui se réduit 111
C. LES CONTRIBUTIONS RELATIVES AUX PENSIONS DE RETRAITE CIVILES ET MILITAIRES 113
D. LES OPÉRATEURS 117
IV. LES AUTRES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AUX POLITIQUES PUBLIQUES 118

FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2025 121

I. UNE EXÉCUTION PEU AFFECTÉE PAR L'ADOPTION TARDIVE DE LA LOI DE FINANCES 123
A. LES SERVICES VOTÉS N'ONT PAS EU D'EFFET SUR LE NIVEAU DES DÉPENSES 124
B. UN CONTRÔLE BUDGÉTAIRE RENFORCÉ 125
II. DES OUVERTURES DE CRÉDITS SUPPLEMENTAIRES PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE 127
A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS 127
B. LES REPORTS DE CRÉDITS 130
1. Une possibilité encadrée par la loi organique 130
2. Des reports de crédits en diminution depuis le pic de 2021 130

III. DES MESURES DE RÉGULATION DE LA DÉPENSE 134
A. LA MISE EN RÉSERVE INITIALE 134
B. LES MESURES DE RÉGULATION DÉCIDÉES EN COURS DE GESTION 135
1. Un décret d'annulation dès le mois d'avril 135
2. Des « surgels » de crédits en avril et en juin 136
IV. LA LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION POUR 2025 138
A. LE BUDGET GÉNÉRAL 138
1. Les principales annulations de crédits 139
2. Des ouvertures de crédits supplémentaires sur près de la moitié des missions 140
B. LES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX 141
V. LE PROJET DE LOI RELATIVE AUX RÉSULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES 142
A. LE BUDGET GÉNÉRAL 142
B. LES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX 145

FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT 147
I. UN ENDETTEMENT QUI NE CESSE DE CROITRE 147
A. UN ENCOURS DE LA DETTE DE L'ÉTAT S'ÉTABLISSANT A 2 737 MILLIARDS D'EUROS FIN 2025 147
1. Un ratio de dette publique renouant avec le niveau atteint durant la crise sanitaire 147
2. Un encours de la dette de l'État en constante hausse malgré un léger ralentissement du rythme de celle-ci 149
3. La composition de la dette négociable de l'État : un moindre recours aux titres de court terme en 2025 150
a. Un encours largement dominé par les OAT et une durée de vie de la dette stabilisée 150
b. La part de dette détenue par les non-résidents continue de progresser 151
B. MALGRÉ UNE BAISSE PAR RAPPORT A L'EXERCICE 2024, UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT TOUJOURS TRES ÉLEVÉ 152
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT 154
II. UNE CHARGE DE LA DETTE QUI CONTINUE DE S'ACCROITRE 156
A. UNE HAUSSE INQUIÉTANTE DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT ET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 156
B. UNE HAUSSE ESSENTIELLEMENT LIÉE À LA CHARGE D'INTÉRETS SUR LES TITRES DE LONG TERME 159

FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT 161

I. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL EN DÉGRADATION DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT A 2024 162

A. DES CHARGES NETTES EN PROGRESSION DE 23,5 MILLIARDS D'EUROS 163

1. Une progression de 3,4 milliards d'euros des charges financières nettes, principalement sous l'effet de la progression de la charge nette de la dette négociable 163

2. Une hausse de 5,1 milliards d'euros des charges de fonctionnement, notamment en raison de la progression des charges de personnel et de la baisse des produits 164

3. Une progression de 14,9 milliards d'euros des charges d'intervention nettes consécutive à la hausse de 30,3 milliards d'euros des dotations aux provisions et dépréciations nettes des reprises 164

B. UNE AUGMENTATION DE 16,3 MILLIARDS D'EUROS DES PRODUITS RÉGALIENS NETS DUE A LA PROGRESSION DES PRODUITS FISCAUX NETS 165

II. LE BILAN DE L'ÉTAT : LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE 166

A. UN ACTIF EN AUGMENTATION DE 19,3 MILLIARDS D'EUROS 167

1. Des immobilisations en hausse de 23,1 milliards d'euros 167

2. Un actif circulant en augmentation de 11,5 milliards d'euros 168

3. Une diminution de 15,1 milliards d'euros du niveau de trésorerie active 168

B. UNE HAUSSE DE 135,5 MILLIARDS D'EUROS DU PASSIF 168

1. Une croissance des dettes financières qui ralentit, atteignant néanmoins 138,6 milliards d'euros 169

2. Des dettes non financières en hausse de 2,4 milliards d'euros 170

3. Une hausse de 6 milliards d'euros des provisions pour risques et charges, essentiellement due à la hausse de la provision relative au prélèvement effectué sur les recettes de l'État en faveur de l'Union européenne 170

4. Une trésorerie passive en recul de 5 milliards d'euros 171

III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN 171

A. DES ENGAGEMENTS HORS BILAN RELATIFS AUX RETRAITES EN BAISSE DE 213,2 MILLIARDS D'EUROS EN RAISON D'UN TAUX D'ACTUALISATION PLUS ÉLEVÉ QU'EN 2024 172

B. UNE DIMINUTION DE 29 MILLIARDS D'EUROS DU MONTANT DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE D'ACCORDS BIEN DEFINIS 172

C. UNE DIMINUTION DE 43,9 MILLIARDS D'EUROS DES ENGAGEMENTS DE LA MISSION DE RÉGULATEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ÉTAT 172

IV. UNE CERTIFICATION DES COMPTES SOULIGNANT DES ANOMALIES ET ASSORTIE DE RESERVES, DONT LA COUR DES COMPTES DEPLORE LA RECURRENCE ET L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE PAR LE GOUVERNEMENT 173

A. LA MISSION DE CERTIFICATION DES COMPTES DE LA COUR 173

B. UNE CERTIFICATION DES COMPTES POUR 2024 CARACTERISEE PAR CINQ ANOMALIES ET ONZE ABSENCES D'ELEMENTS PROBANTS 173

C. UNE CERTIFICATION DES COMPTES POUR 2025 MARQUÉE PAR QUATRE ANOMALIES SEULEMENT, MAIS DOUZE ABSENCES D'ÉLÉMENTS PROBANTS, DANS LA CONTINUITÉ DE L'EXERCICE 2024 176

COMMENTAIRES DES ARTICLES 179

Article liminaire : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025 179

Article 1er : Résultats du budget de l'année 2025 184

Article 2 : Tableau de financement de l'année 2025 186

Article 3 : Résultat de l'exercice 2025 Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe 187

Article 4 : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement 190

Article 5 : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement 192

Article 6 : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes 193

Article 7 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 196

Article 8 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 197

Article 9 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 198

Article 10 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 199

Article 11 : Règlement du compte spécial Participation de la France au désendettement de la Grèce 200

TRAVAUX DE LA COMMISSION 203

I. AUDITION DE MME CARINE CAMBY, PRESIDENTE DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, SUR LE RAPPORT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2025, SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT POUR 2025 ET SUR LES AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES RELATIFS AU PROJET DE LOI RELATIVE AUX RESULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNEE 2025 ET AU RAPPORT D'AVANCEMENT ANNUEL DU PLAN BUDGETAIRE ET STRUCTUREL A MOYEN TERME 203

II. AUDITION DE M. ROLAND LESCURE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, ET DE M. DAVID AMIEL, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI RELATIVE AUX RÉSULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2025 ET SUR LE RAPPORT D'AVANCEMENT ANNUEL DU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL À MOYEN TERME 221

III. EXAMEN DES ARTICLES 241

Article liminaire : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025 241

Article 1er : Résultats du budget de l'année 2025 242

Article 2 : Tableau de financement de l'année 2025 243

Après l'article 2 243

Article 3 : Résultat de l'exercice 2025, affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe 247

Article 4 : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement 248

Après l'article 4 248

Article 5 : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement 250

Article 6 : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes 250

Après l'article 6 250

Article 7 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 250

Article 8 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 250

Article 9 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 251

Article 10 : Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État 251

Article 11 : Règlement du compte spécial Participation de la France au désendettement de la Grèce 251

Après l'article 11 251

INTRODUCTION

● Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de 2025 acte le début du redressement de nos finances publiques, après les deux « *années noires* » 2023 et 2024 marquées par le creusement du déficit et de forts écarts aux prévisions. Le déficit public s'établit ainsi à 5,1 points de produit intérieur brut (PIB), soit 0,7 point de moins qu'en 2024, et 0,3 point de moins que prévu initialement. Le déficit budgétaire de l'État se réduit de près de 32 milliards d'euros par rapport à 2024 et est inférieur de près de 15 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale.

Pour autant, l'exercice 2025 ne peut inspirer le moindre triomphalisme, tant le niveau du déficit public reste élevé au regard des engagements européens de la France et de celui de ses principaux partenaires ; il reste très supérieur au solde qui permettrait de stabiliser le ratio de la dette publique – ce solde stabilisant étant évalué à – 2,2 % du PIB en 2025. En conséquence, le ratio de dette publique augmente à nouveau de 3 points en 2025, pour atteindre 115,6 % du PIB, soit un pic historique.

De surcroît, la réduction du déficit au cours de l'année 2025 repose uniquement sur la hausse des prélèvements obligatoires, avec des mesures nouvelles à hauteur de 23 milliards d'euros, soit 0,8 point de PIB ; dans le même temps, les dépenses continuent de progresser un peu plus vite que le PIB. L'exécution 2025 est donc bien éloignée de l'équilibre initialement annoncé lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2025, aux termes duquel le redressement devait résulter aux deux tiers de baisses de dépenses et pour le tiers restant de hausses de recettes.

● Les prélèvements obligatoires augmentent ainsi de 50 milliards d'euros en 2025, ce qui se traduit par une hausse de leur part dans le PIB de 0,8 point, pour atteindre 43,6 %. À elles seules, les recettes fiscales nettes de l'État progressent de près de 30 milliards d'euros, sous l'effet du dynamisme spontané des impôts, notamment l'impôt sur le revenu, mais surtout de l'instauration de nouveaux impôts (7,5 milliards d'euros pour la seule contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises) et en dépit d'un rendement moindre qu'anticipé en loi de finances initiale (0,4 milliard d'euros pour la contribution différentielle sur les hauts revenus – CDHR – alors qu'en étaient attendus 2 milliards d'euros).

Parallèlement, les dépenses publiques progressent à nouveau plus rapidement que le PIB, à hauteur de 1,4 % en volume, et elles représentent 56,6 % du PIB. Si les dépenses des administrations publiques locales progressent moins que les prévisions initiales, celles des administrations de sécurité sociale restent très dynamiques (+ 2,4 % en volume). Or ces dernières représentent près de la moitié des dépenses publiques.

Les dépenses de l'État se révèlent plus maîtrisées, en augmentant en volume de 0,8 %, les dépenses militaires et la charge de la dette étant en nette hausse.

Toutefois, et comme le souligne d'ailleurs la Cour des comptes, cette maîtrise est moins fondée sur des économies pérennes documentées qu'elle ne procède d'une forte réduction des crédits et de mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice.

L'encours de la dette de l'État a continué de croître en 2025, atteignant 2 737 milliards d'euros en fin d'année, en hausse de 135 milliards d'euros par rapport à 2024, ce qui se traduit par une charge de la dette pour l'État de près de 51 milliards d'euros. Sur le champ de l'ensemble des administrations publiques, la dette atteint 3 460 milliards d'euros et la charge d'intérêts près de 67 milliards d'euros.

● Si l'exercice 2025 marque certes un début d'amélioration de nos comptes publics, le rapporteur général s'inquiète de la capacité de la France à respecter ses engagements européens en termes de trajectoire budgétaire, et notamment à faire repasser son déficit sous la barre des 3 % du PIB à l'horizon 2029. Comme l'a souligné la présidente de la première chambre de la Cour des comptes devant la commission, la marche sera très haute. Le Haut Conseil des finances publiques relève que le respect de cet engagement implique un ajustement structurel de 0,7 point de PIB par an, et même de l'ordre de 0,9 point hors charge de la dette, entre 2027 et 2029.

Or les chiffres cités *supra* montrent bien que le levier de l'augmentation des recettes a été beaucoup mobilisé en 2025 et qu'il atteint ses limites, puisque le niveau des prélèvements obligatoires en France est très supérieur à celui de ses partenaires européens. En revanche, malgré les intentions affichées, la France ne parvient pas à freiner ses dépenses publiques, notamment dans la sphère sociale, et encore moins à les réduire. Le contexte géopolitique et macroéconomique risque par ailleurs de peser fortement sur la situation budgétaire en 2026, avec des aléas importants sur la croissance, sur les prévisions de recettes et sur le montant des dépenses supplémentaires qui devront être consenties.

Au-delà des inquiétudes que l'on peut nourrir sur l'exercice 2026 du fait de ces incertitudes majeures, le rapporteur général estime que le projet de loi de finances pour 2027 ne peut être un budget d'attente, mais doit au contraire être une épreuve de vérité, offrant aux forces politiques en présence l'occasion d'énoncer leurs ambitions et de présenter leurs mesures de redressement avant l'élection présidentielle du printemps prochain.

Il convient d'ailleurs de relever que, si la Commission européenne prévoit que le déficit public s'établisse en France à 5,1 % du PIB en 2026, soit un niveau à peine supérieur aux anticipations du Gouvernement au terme de l'examen du projet de loi de finances, elle relevait, dès le 21 mai 2026, qu'à politique inchangée, ce même déficit atteindrait 5,7 % du PIB en 2027, la charge de la dette progressant encore pour atteindre 2,8 % du PIB [(1)].

---

(1) Commission européenne, Economic forecast for France, The latest macroeconomic forecast for France, *21 mai 2026 (lien).*

Comme il l’a déjà fait lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2026, le rapporteur général insiste sur la nécessité de prendre la mesure de la situation. La dégradation des comptes publics n’est pas seulement une question de chiffres ou de trajectoires budgétaires : c’est un enjeu de souveraineté. Une dette publique aussi élevée réduit la capacité de la France à décider librement de ses politiques économiques et sociales et la maintient dans la dépendance des marchés financiers et de créanciers internationaux. Elle réduit ses marges de manœuvre pour faire face à des crises, géopolitiques comme économiques, comme celles qu’il lui faut présentement affronter. Elle hypothèque également l’avenir des générations futures, qui devront assumer le poids des intérêts accumulés et elle menace jusqu’à la capacité de financer durablement les fonctions régaliennes de l’État – sécurité, justice, défense, diplomatie –, à un moment où ces missions sont plus essentielles que jamais.

● Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2025 constitue quant à lui un exercice comptable ; son examen constitue un préalable indispensable à celui du prochain projet de loi de finances. Son adoption permettrait de régulariser le bilan de l’État, en y affectant le solde des exercices 2021 à 2024 en attente, en plus de celui de 2025. Le rapporteur général est donc favorable à l’adoption du projet de loi, qui doit permettre de disposer de constats comptables étayés et consolidés.

SYNTHÈSE

● Selon la comptabilité nationale, le déficit public atteint 152,5 milliards d'euros au 31 décembre 2025, soit 5,1 points de PIB ; le déficit de l'État s'établit pour sa part à 128,1 milliards d'euros.

LE DÉFICIT DEPUIS 2022

(en milliards d'euros)

	2022	2023	2024	2025
Déficit public toutes administrations publiques en comptabilité nationale	125,8	151,7	169,1	152,5
Déficit de l'État en comptabilité budgétaire	151,4	173,0	155,9	124,2
Déficit de l'État en comptabilité générale	157,9	125,5	122,4	129,5
Déficit de l'État en comptabilité nationale	148,1	152,9	151,1	128,1

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023), projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG 2024) et projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025).

NB : les définitions des comptabilités budgétaire, générale et nationale sont rappelées *infra* au début de la fiche n° 1.

● En comptabilité budgétaire, le **déficit de l'État** atteint en 2025 un montant de **124,2 milliards d'euros**, **en baisse de 31,7 milliards d'euros par rapport à 2024.**

Combinée à une légère diminution des dépenses nettes [(1)] (– 2,2 milliards d'euros par rapport à 2024, la sensible hausse des recettes nettes du budget général de l'État (+ 29,2 milliards d'euros) entraîne une réduction de 31,4 milliards d'euros du déficit du budget général. S'y ajoute une légère amélioration, à hauteur de 0,3 milliard d'euros, du solde des budgets annexes et comptes spéciaux.

Le déficit de l'État est en outre inférieur de 14,8 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale, qui était de 139 milliards d'euros. Succédant à l'écart de 9 milliards d'euros en sens inverse de l'exercice 2024, lequel se singularisait par des recettes inférieures de 22,8 milliards d'euros à leur estimation initiale, ce déficit moins élevé que prévu s'explique essentiellement par des recettes nettes du budget général supérieures de 10,3 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale, dont l'incidence favorable à la réduction du déficit se trouve accentuée par une tenue des dépenses meilleure que prévu (– 3,8 milliards d'euros) et un solde des comptes spéciaux supérieur de 0,7 milliard d'euros aux estimations initiales.

(1) Dépenses nettes et recettes nettes sont obtenues en retranchant des montants respectifs des dépenses brutes et des recettes brutes du budget général de l'État celui des remboursements et dégrèvements.

ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE

(en milliards d'euros)

Composantes	Exécution 2024	LFI 2025	LFG 2025	Exécution 2025	Écart entre les prévisions et l'exécution de la LFI 2025
Recettes fiscales nettes	325,7	349,6	353,3	356,4	+ 6,7
Recettes non fiscales	23,2	21,0	23,1	24,0	+ 3,0
Fonds de concours et attribution de produits	8,3	6,2	7,1	7,4	+ 1,2
PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)	– 22,3	– 23,1	– 23,0	– 23,0	– 0,1
PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)	– 45,5	– 45,2	– 46,2	– 46,1	– 0,8
Recettes nettes*	**289,5**	**308,4**	**314,5**	**318,7**	**+ 10,3**
Dépenses nettes*	**443,4**	**445,0**	**441,9**	**441,2**	**– 3,8**
Solde du budget général	**- 153,9**	**– 136,6**	**- 127,4**	**– 122,5**	**+ 14,1**
Solde des budgets annexes	0,4	0,4	0,5	0,5	+ 0,2
Solde des comptes spéciaux	– 2,4	– 2,8	– 4,7	– 2,3	+ 0,5
Solde budgétaire de l'État	**– 155,9**	**– 139,0**	**- 131,6**	**– 124,2**	**+ 14,8**

* : y compris fonds de concours et attributions de produit.

Source : commission des finances d'après le RBDE 2025 et le PLRG 2025.

● Le **déficit public** représente **5,1 points de produit intérieur brut (PIB),** montant relatif **inférieur de 0,7 point à son niveau au 31 décembre 2024** et **de 0,3 point aux prévisions de la loi de finances initiale**.

SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN VALEUR RELATIVE

(en points de PIB)

Sous-secteur	2023	2024	Prévision pour 2025 de la LFI2025	Exécution 2025
Administrations publiques centrales	– 5,4	– 5,2	– 4,7	– 4,4
dont État	*– 5,4*	*– 5,1*	*– 4,5*	*– 4,3*
dont organismes divers d'administration centrale	*0,0*	*0,0*	*– 0,2*	*– 0,1*
Administrations publiques locales	– 0,4	– 0,6	– 0,6	– 0,5
Administrations de sécurité sociale	0,4	0,0	– 0,1	– 0,2
Solde effectif toutes APU	**– 5,4**	**– 5,8**	**– 5,4**	**- 5,1**

Source : PLRG 2025 et Insee (27 mars 2026).

Le déficit public se concentre, en 2025 comme les années précédentes, sur le secteur des administrations publiques centrales (APUC), mais leur solde relatif s'améliore de 0,8 point, tandis que l'amélioration du solde des administrations publiques locales (APUL), lequel s'établit à – 0,5 point de PIB, est

limitée à 0,1 point. Le solde des administrations de sécurité sociale se dégrade quant à lui de 0,2 point, pour atteindre – 0,2 point de PIB.

● L'essentiel de ce déficit est de nature structurelle (4,7 points de PIB potentiel), la composante conjoncturelle pesant pour 0,4 point de PIB, tandis que l'effet des mesures ponctuelles et temporaires sur le déficit reste marginal (0,1 point de PIB potentiel).

Le solde structurel, tel que calculé dans le cadre potentiel de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), est inférieur de 1,4 point aux projections de celle-ci pour l'année 2025. Cet écart étant supérieur à 0,5 point de PIB, il constitue un « *écart important* » au sens de l'article 62 de la LOLF, ce qui justifie que le HCFP « *considère que le mécanisme de correction déclenché l'an dernier au titre de l'année 2024 reste activé* » et « *invite à poursuivre le redressement des finances publiques afin de réduire beaucoup plus le déficit structurel* ». La portée dudit mécanisme est toutefois réduite : à la suite de l'identification par le HCFP d'un écart de solde structurel important en 2025, le Gouvernement indique dans l'exposé des motifs du PLRG que, en application des I et III de l'article 62 précité de la LOLF, il « *s'exprimera à ce propos devant les assemblées lors de l'examen de ce PLRG et annexera un rapport au prochain projet de loi de finances de l'année ou au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, qui analysera les mesures de correction envisagées et justifiera les différences apparaissant et le calendrier de ces mesures de correction* ».

● Selon les informations données par l'exposé des motifs de l'article liminaire, **l'amélioration du solde structurel à hauteur de 0,9 point de PIB potentiel résulte quasi uniquement de la hausse des recettes** (+ 0,8 point).

Le HCFP corrobore cette analyse en examinant le déficit public dans son ensemble : il relève que **« *cette amélioration* [de 0,7 point de déficit public] *est due aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires, pour 23 milliards d'euros (soit 0,8 point de PIB), tandis que les dépenses, tirées notamment par l'évolution des prestations sociales et la charge de la dette, continuent de progresser un peu plus que le PIB* ».** Ainsi, « *l'effort structurel, qui constitue l'estimation la plus usuelle de la contribution des mesures budgétaires à l'évolution du déficit public,* […] *évalué à 0,7 point de PIB,* […] *traduit intégralement les mesures de hausses de prélèvements obligatoires (pour 0,8 point), l'effort en dépense étant légèrement négatif (légèrement positif, à +0,1 point, si l'on raisonne sur la seule dépense primaire, hors charge d'intérêts)* ».

Le rapporteur général déplore l'absence de réels efforts de maîtrise, *a fortiori* de réduction, des dépenses publiques. La poursuite de l'indispensable assainissement des finances publiques ne pourra plus reposer sur un accroissement substantiel de la pression fiscale, déjà trop élevée.

*

* *

● Alors qu'en 2024, **les recettes fiscales nettes** du budget général s'étaient révélées inférieures de 22,8 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, l'exécution 2025 se caractérise par **une plus-value de 6,8 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale**. En effet, s'il en était attendu 349,6 milliards d'euros, **leur montant s'élève finalement à 356,4 milliards d'euros**. Cet écart peut être imputé à l'impôt sur les sociétés, dont le rendement final excède de 6,9 milliards d'euros les prévisions.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2025

(en milliards d'euros)

Impôt	Exécution 2024	LFI 2025	LFG 2025	Exécution 2025	Évolution par rapport à 2024	Écart de l'exécution aux prévisions	
						LFI 2025	LFG 2025
Impôt sur le revenu	88,0	94,5	94,9	94,9	+ 7,0	+ 0,4	0,0
Impôt sur les sociétés	57,4	53,0	58,2	59,9	+ 2,5	+ 6,9	+ 1,7
Taxe sur la valeur ajoutée	96,8	101,4	96,5	98,1	+ 1,3	– 3,4	+ 1,6
Ex-TICPE nette	16,0	16,5	16,5	16,3	+ 0,3	– 0,2	– 0,2
Autres recettes fiscales nettes	67,5	84,1	87,2	87,2	+ 19,7	+ 3,0	0,0
Recettes fiscales nettes	**325,7**	**349,6**	**353,3**	**356,4**	**+ 30,7**	**+ 6,8**	**+ 3,1**
Recettes non fiscales	23,2	21,0	23,1	24,0	+ 0,8	+ 3,0	+ 0,9
Total	**348,9**	**370,6**	**376,4**	**380,4**	**+ 31,5**	**+ 9,8**	**+ 4,0**

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, les montants totaux peuvent différer légèrement de la somme des termes qui les composent. Les évolutions et les écarts sont calculés à partir des montants absolus, et peuvent différer légèrement des évolutions et écarts entre les montants arrondis donnés dans les premières colonnes du tableau.

* : Dans un souci de lisibilité et de cohérence avec le texte de la loi de finances pour 2025 (LFI 2025) et la documentation budgétaire associée au projet de loi de finances pour 2025, et pour faciliter les comparaisons, le tableau ci-dessus présente les recettes selon la nomenclature de la LFI 2025, qui isolait le seul produit de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, les autres fractions d'accises sur les énergies entrant dans le champ des *« autres recettes fiscales nettes »*.

Source : commission des finances, d'après les lois de finances initiale et de fin de gestion pour 2025 et projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025).

● Les **recettes de TVA** revenant à l'État, **si elles progressent de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2024, pour atteindre 98,1 milliards d'euros, restent 3,4 milliards d'euros en retrait des prévisions** de la loi de finances initiale, qui atteignaient 101,4 milliards d'euros.

Après avoir connu une décrue en 2024 (– 0,6 milliard d'euros par rapport en 2023) pour atteindre 88 milliards d'euros, **l'impôt sur le revenu voit son produit progresser de près de 7 milliards d'euros pour atteindre 94,9 milliards d'euros**, montant très légèrement supérieur aux estimations initiales (94,5 milliards d'euros).

Après une progression minime de 0,6 milliard d'euros en 2024, le rendement net de l'**impôt sur les sociétés** connaît une hausse de 2,5 milliards d'euros, pour s'établir à 59,9 milliards d'euros. Le rendement de l'impôt aura été en 2025 **supérieur de 6,9 milliards d'euros à la prévision initiale de 53 milliards d'euros**.

● Avec 24 milliards d'euros en 2025, les recettes non fiscales représentent environ 6,3 % des recettes totales du budget général de l'État. Elles connaissent une hausse de 3,4 % (+ 0,8 milliard d'euros).

*

* *

● En comptabilité nationale, les dépenses des administrations publiques centrales (APUC) ont atteint 582,9 milliards d'euros. Parmi elles, les **dépenses de l'État** représentent **27 % des dépenses publiques**, contre 7 % pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), 20 % pour les administrations publiques locales (APUL) et **46 % pour les administrations de sécurité sociale** (ASSO).

La part des ASSO dans les dépenses publiques résulte en grande partie du poids des **retraites** et de la **santé**, qui constituent les principaux postes de dépense publique, représentant respectivement **26 % et 20 % du total**.

Si des efforts sont à faire sur tous les postes de dépense, y compris les crédits de l'État – comme le rapporteur général ne cesse de le proposer –, il est nécessaire de prendre conscience que **les comptes publics ne pourront être redressés sans une réforme du système de retraites et du système de santé**, en mettant tout le monde à contribution.

● En comptabilité budgétaire, les **dépenses nettes** du budget général – qui n'incluent pas les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État –, s'élèvent à **441,2 milliards d'euros**. Elles sont inférieures de 3,8 milliards d'euros (– 0,9 %) aux prévisions de la loi de finances initiale, y compris fonds de concours et attributions de produits, et diminuent de 2,2 milliards d'euros (– 0,5 %) par rapport à l'exécution 2024, pour partie en raison de mesures de périmètre.

L'enseignement scolaire (64 milliards d'euros hors pensions) est resté le principal poste de dépense du budget général de l'État, devant la défense (52,8 milliards d'euros), la charge de la dette (51,6 milliards d'euros [(1)]) et les contributions des ministères au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (49,2 milliards d'euros).

Les crédits du budget général ont été tirés par **la hausse tendancielle des dépenses**, estimée à + 15,2 milliards d'euros par la Cour des comptes. Cela résulte principalement de :

– la mise en œuvre des trajectoires budgétaires prévues dans les **lois de programmation sectorielles** (+ 4,4 milliards d'euros), en particulier sur la mission *Défense* (+ 3,7 milliards d'euros) et sur les missions régaliennes ;

(1) La charge de la dette de l'État est la somme des crédits du programme 117 Charge de la dette et trésorerie de l'État *et du programme 355* Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État *de la mission* Engagements financiers de l'État.

– la hausse des **charges du service public de l'énergie** (+ 3,8 milliards d'euros), liée au renchérissement du soutien aux énergies renouvelables dans un contexte de baisse des prix de l'énergie ;

– la forte dynamique des **dépenses de guichet**, en particulier les aides au logement financées par la mission *Cohésion des territoires* ainsi que l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité financées par la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ;

– une forte **augmentation des contributions au CAS *Pensions*** (+ 2,4 milliards d'euros), liée à une hausse de quatre points du taux des contributions civiles.

Cette augmentation tendancielle des dépenses a été partiellement compensée par des **mesures d'économies**, notamment sur les missions *Aide publique au développement*, *Investir pour la France de 2030* et *Travail et emploi*, ainsi que par des prélèvements sur la trésorerie d'opérateurs. Ces mesures sont toutefois non seulement difficiles à identifier mais aussi très limitées. Le rapporteur général estime que les **revues de dépenses** réalisées depuis 2023 ont été **insuffisamment exploitées**. Leurs conclusions ont été présentées au Parlement tardivement. En outre, le chiffrage des économies identifiées n'a pas été présenté de façon claire et transparente.

La maîtrise des dépenses de l'État a surtout été due aux **mesures de régulation décidées en cours de gestion**, avec un décret d'annulation (– 2,6 milliards d'euros sur le budget général), des « surgels » de crédits ainsi que des annulations de crédits dans la loi de finances de fin de gestion (– 4 milliards d'euros sur le budget général hors remboursements et dégrèvements d'impôts d'État). Ces mesures de régulation ont surtout concerné les mesures situées en dehors du champ régalien.

● En 2025, les **dépenses de personnel** financées par le budget général de l'État, qui représentent 42 % de la masse salariale publique, ont atteint 156,2 milliards d'euros, dont 107,0 milliards d'euros pour les dépenses de rémunération et 49,2 milliards d'euros pour les contributions au CAS *Pensions* servant au paiement des pensions de retraite des anciens fonctionnaires civils et militaires.

Les **dépenses de rémunération** sont **inférieures de 322 millions d'euros** (– 0,3 %) aux crédits de titre 2 inscrits dans la loi de finances initiale. Cet écart résulte d'une sous-consommation des crédits pour la quasi-totalité des ministères, d'une consommation d'emplois inférieure de 22 870 équivalents temps plein travaillé (ETPT) aux plafonds des autorisations d'emplois inscrits dans la loi de finances initiale et d'un schéma d'emplois inférieur de 147 équivalents temps plein (ETP) aux prévisions initiales.

La masse salariale de l'État **augmente** toutefois **de 3,4 milliards d'euros par rapport à 2024**, dont 1,1 milliard d'euros pour les traitements et salaires bruts (+ 1,1 %) et 2,4 milliards d'euros pour les contributions au CAS *Pensions* (+ 5,0 %). La hausse des crédits de personnel résulte donc, pour un tiers, de l'évolution des

rémunérations et des emplois de la fonction publique de l'État et, pour deux tiers, de la dynamique de la subvention versée par l'État au système de retraites.

Quelle que soit la convention retenue, le fait de ne pas **isoler la subvention d'équilibre versée par l'État au régime de retraites des fonctionnaires civils et militaires** est problématique à au moins deux titres :

– d'une part, cela conduit le Conseil d'orientation des retraites, dans son rapport annuel, à **sous-estimer le déficit du système de retraites** ;

– d'autre part, la subvention d'équilibre versée par l'État **augmente artificiellement les dépenses des ministères qui emploient un nombre important de fonctionnaires** (éducation nationale, enseignement supérieur, défense, intérieur, justice), alors même qu'elle ne contribue pas au fonctionnement des services publics mais finance le système de retraites. Cela ne va pas sans fausser un certain nombre d'analyses, notamment certaines comparaisons internationales, et crée des effets d'éviction vis-à-vis d'autres dépenses.

Le rapporteur général ne peut que soutenir les propositions visant à **clarifier les dépenses qui relèvent du fonctionnement des services publics et celles qui relèvent en fait des retraites**. La part des dépenses publiques finançant le système de retraite est sous-estimée, ce qui non seulement freine les efforts de redressement des comptes publics, mais conduit aussi à entraver nos capacités à investir et préparer l'avenir. Une plus grande transparence paraît indispensable, et pas uniquement dans les annexes qui accompagnent les textes financiers.

● S'agissant des **autres moyens consacrés par l'État aux politiques publiques**, notamment celles qui sont, aux côtés des crédits budgétaires, incluses dans le périmètre des dépenses pilotables de l'État (PDE), le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne a été légèrement inférieur à la prévision (– 136 millions d'euros), tandis que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (+ 842 millions d'euros) et les taxes affectées à des tiers (+ 18 millions d'euros) ont été sur-exécutés.

*

* *

● La gestion 2025 s'est caractérisée par **des mesures de maîtrise des dépenses tout au long de l'année visant à contenir la dégradation du déficit budgétaire**.

● Les plafonds de dépenses déterminés par la loi de finances pour 2025 se sont élevés à 438,8 milliards d'euros pour les dépenses nettes du budget général, à 2,5 milliards d'euros pour les budgets annexes et à 226 milliards d'euros pour les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers.

S'y sont ajoutés, en cours de gestion, des **fonds de concours** (FDC) et **attributions de produits** (ADP), principalement concentrés sur le budget général

(+ 7,2 milliards d'euros), ainsi que des **reports de crédits** de 2024 sur 2025 (+ 16,8 milliards d'euros, dont 11,5 milliards d'euros pour le budget général).

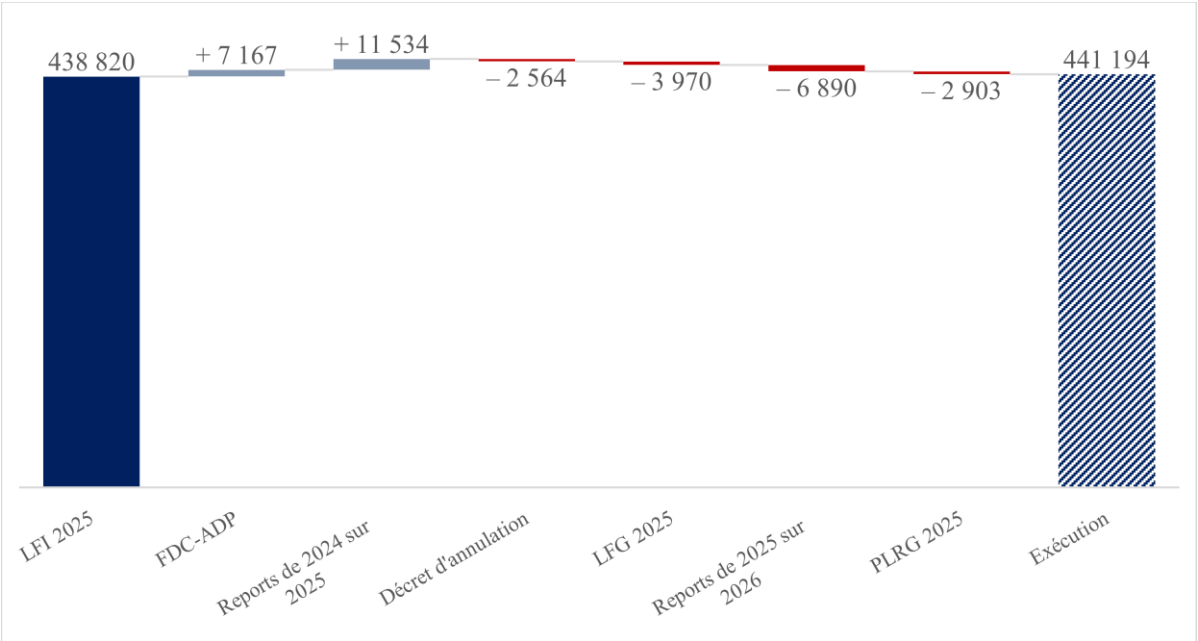
● Compte tenu de la dynamique des dépenses et de la modestie des économies prévues dans la loi de finances, mais aussi en raison d'un contexte international défavorable ayant induit une dégradation de la prévision de croissance du produit intérieur brut, **des mesures de maîtrise des dépenses** ont été prises tout au long de l'exercice afin d'éviter une dégradation significative du déficit public.

Celles-ci se sont traduites par un **décret d'annulation** à hauteur de 2,7 milliards d'euros (dont 2,6 milliards d'euros pour le budget général), **deux vagues de « surgels » de crédits** en cours d'exercice ainsi que par des **annulations nettes** des ouvertures de crédits dans la **loi de finances de fin de gestion** (– 7,2 milliards d'euros, dont – 4,0 milliards d'euros pour le budget général).

En fin d'exécution, les **reports de crédits** de 2025 sur 2026 se sont élevés à 9,8 milliards d'euros (dont 6,9 milliards d'euros pour le budget général). Après avoir décru de 6,7 milliards d'euros entre 2024 et 2025, les reports de crédits diminuent donc à nouveau de 7,0 milliards d'euros entre 2025 et 2026. Ils demeurent néanmoins plus élevés qu'avant la crise du covid.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2025

(en millions d'euros)



Note : sont uniquement retracées les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et les arrêtés portant report de crédits de 2025 sur 2026.

En définitive, le **projet de loi** relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 **propose des annulations nettes des ouvertures de crédits à hauteur de 6,5 milliards d'euros sur le budget général**

(dont 2,9 milliards d'euros pour les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État).

*

* *

● **L'encours de la dette de l'État** continue de croître en 2025, atteignant **2 737 milliards d'euros** en fin d'année, soit une hausse de 135 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2024, la Cour des comptes ayant souligné qu'il s'agissait d'un « *pic inédit* ». Le rythme annuel de progression de la dette négociable de l'État a quasi-doublé entre la période 2014-2019 et la période 2020-2025, passant de 3,6 % à 7 %.

Sur le périmètre de l'ensemble des administrations publiques, le ratio de dette poursuit lui aussi sa hausse, atteignant **115,6 points de PIB en 2025, en hausse de 3 points sur un an**. Selon les projections établies par le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2026, le niveau de dette publique devrait demeurer orienté à la hausse jusqu'en 2027, où il culminerait à 118,7 points de PIB, soit 10,6 points de plus que ce qui était prévu par la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 pour la même année, celle-ci étant donc obsolète. La trajectoire présentée dans le plan structurel à moyen terme pour les années 2025 à 2029 prévoyait, pour 2026 à 2029, des ratios de dette inférieurs d'environ 2 points aux dernières prévisions disponibles.

La hausse de l'encours de dette négociable de l'État est le résultat d'un besoin de financement de l'État de 290,5 milliards d'euros en 2025, soit un niveau inférieur de 13 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale, lié à un déficit à financer moins élevé que prévu. Alors qu'en 2023 et 2024 l'État avait recouru de manière accrue aux titres de dette de court terme pour financer l'aggravement du déficit constaté par rapport aux prévisions, l'encours de ces mêmes titres reflue de 5,2 milliards d'euros en 2025.

● Tout comme l'encours de dette de l'État, **la charge de la dette et de la trésorerie de l'État est en hausse en 2025 et s'établit à 50,9 milliards d'euros** [(1)], **en hausse de 1,6 milliard d'euros** par rapport à l'exercice 2024. Cette hausse s'explique par la hausse des charges d'intérêt de la dette de l'État à moyen et long terme ; à l'inverse, la charge nette d'intérêt des titres de dette de court terme diminue, notamment en raison des baisses successives des taux directeurs de la Banque centrale européenne.

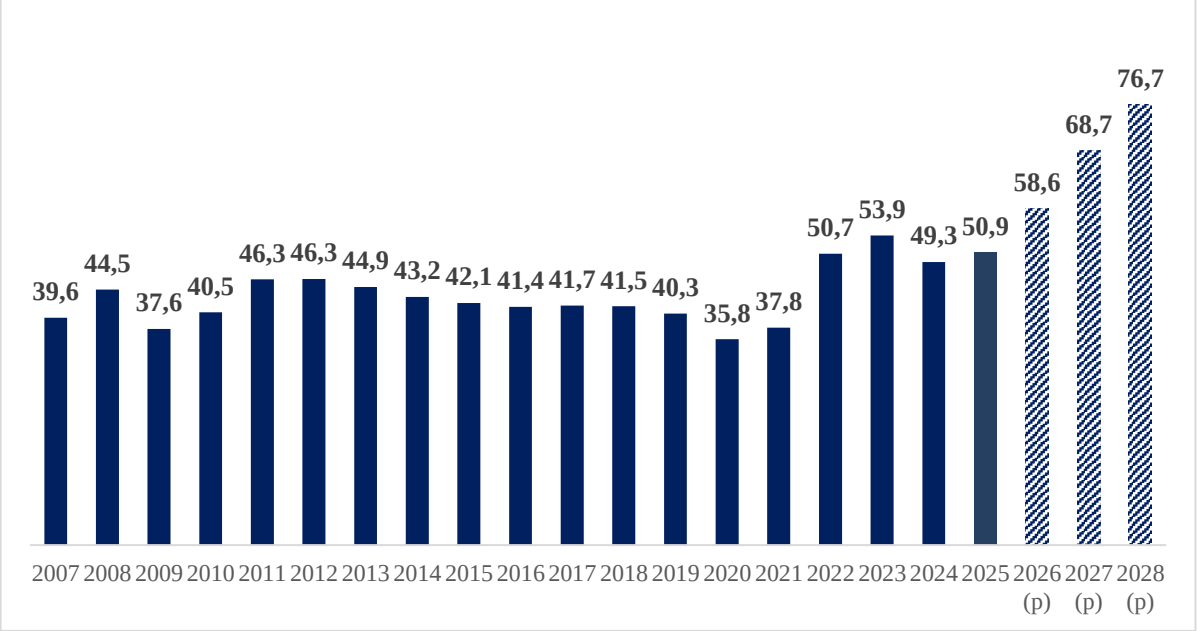
Sur le long terme, **l'augmentation soutenue du volume de dette de l'État orienterait la charge de la dette de l'État durablement à la hausse ; elle pourrait atteindre 76,7 milliards d'euros en 2028**.

---

(1) Ce montant est de 51,6 milliards d'euros lorsque l'on inclut la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement de 2007 à 2020, projets de lois de règlement de 2021 et 2022, projets de lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de 2023, 2024 et 2025 et projet annuel de performances Engagements financiers de l'État *annexé au projet de loi de finances pour 2026.*

Sur le périmètre des administrations publiques, la charge de la dette atteint 66,6 milliards d'euros en 2025 et, selon les informations transmises au rapporteur général par le Gouvernement, elle atteindrait 78,3 milliards d'euros en 2026 et 105,8 milliards d'euros en 2029, soit respectivement 2,6 et 3,2 points de PIB.

*

* *

● Le projet de loi relative aux résultats de la gestion 2025 est accompagné du compte général de l'État. Le résultat patrimonial de l'État se dégrade de 7,1 milliards d'euros en 2025 pour s'établir à **– 129,5 milliards d'euros, contre – 122,4 milliards d'euros en 2024**.

Cette évolution procède d'une hausse des charges nettes (+ 23,5 milliards d'euros), qui atteignent 470,1 milliards d'euros, supérieure à celle des produits régaliens nets (+ 16,3 milliards d'euros), et majoritairement portée par les charges d'intervention nettes (+ 14,9 milliards d'euros). La progression des charges de fonctionnement nettes (+5,1 milliards d'euros) et celle des charges financières nettes (+ 3,4 milliards d'euros) sont plus modestes.

Aussi, si l'actif total de l'État atteint 1 326,1 milliards d'euros en 2025, son passif atteint quant à lui 3 442 milliards d'euros. La **situation nette patrimoniale de l'État s'établit à – 2 115,9 milliards d'euros au 31 décembre 2025**, en **détérioration de 116,1 milliards d'euros** par rapport à 2024, du fait d'une plus forte croissance du passif (+ 135,5 milliards d'euros) que de l'actif (+ 19,4 milliards

d’euros). Enfin, les engagements hors bilan de l’État diminuent de 286 milliards d’euros par rapport à 2024, pour s’établir à 3 861 milliards d’euros à la fin de l’année 2025.

● Chargée de la **certification des comptes de l’État**, la Cour des comptes émet **une opinion avec réserve**. Constatant quatre anomalies significatives et, pour douze postes des états financiers, l’absence d’éléments probants suffisants et appropriés pour qu’elle puisse se prononcer avec une assurance raisonnable sur l’absence d’anomalies significatives, **la Cour indique qu’elle « *n’est pas en mesure* » de certifier une série de postes**. En ce qui concerne les autres postes, elle « *certifie que leur présentation est, au regard des normes comptables applicables à l’État, régulière et sincère, et donne, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l’exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et patrimoniale de l’État à la clôture de l’exercice* ».

FICHE 1 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2025

La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes – anciennement loi de règlement du budget et d'approbation des comptes – arrête le déficit public, toutes administrations publiques confondues, ainsi que le déficit de l'État. Le premier est mesuré selon les principes de la comptabilité nationale, le second selon ceux des comptabilités budgétaire et générale. Ces trois types de comptabilité ont des objets différents.

Alors que la comptabilité budgétaire, comptabilité dite de caisse, retrace les flux budgétaires entrants et sortants constatés, les comptabilités générale et nationale sont fondées sur la constatation des droits et obligations nés au cours de l'exercice concerné.

LES MESURES DU DÉFICIT EN 2025

Déficit public (toutes administrations publiques)	Comptabilité nationale	152,5 milliards d'euros soit 5,1 points de PIB

Déficit de l'État	Comptabilité budgétaire	124,2 milliards d'euros
	Comptabilité générale	129,5 milliards d'euros
	Comptabilité nationale	128,1 milliards d'euros

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025).

ÉVOLUTION DES MESURES DE DÉFICIT DEPUIS 2022

(en milliards d'euros)

	2022	**2023**	**2024**	**2025**
Déficit public toutes administrations publiques	125,8	151,7	169,1	152,5
Déficit de l'État en comptabilité budgétaire	151,4	173,0	155,9	124,2
Déficit de l'État en comptabilité générale	157,9	125,5	122,4	129,5
Déficit de l'État en comptabilité nationale	148,1	152,9	151,1	128,1

Source : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 (PLR 2022), projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023), projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG 2024) et projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025).

I. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT PEUT ÊTRE MESURÉ DE PLUSIEURS MANIÈRES

● Historiquement, les lois de règlement ont d'abord porté sur la **comptabilité budgétaire**, qui est une comptabilité de trésorerie. La mesure du solde de l'État selon les principes de la comptabilité budgétaire permet d'appréhender son besoin de financement annuel résultant des encaissements et des décaissements.

● Plus récente, la **comptabilité générale** fournit une approche davantage économique de la situation financière et patrimoniale de l'État. Elle permet de déterminer la part de la variation annuelle du patrimoine de l'État qui résulte de la différence entre ses produits et ses charges comptables. En comptabilité générale, les charges et les produits sont rattachés à l'exercice durant lequel les droits et obligations sont nés.

● Enfin, en **comptabilité nationale** dite « maastrichtienne », la mesure du solde public, exprimé en points de produit intérieur brut (PIB), permet une vision intégrée de l'ensemble des finances publiques (en agrégeant le solde de l'État avec celui des administrations publiques locales et de sécurité sociale) et du respect par la France de ses engagements européens, dans une approche harmonisée avec les autres États membres.

A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Traditionnellement, l'examen de la loi de règlement a eu pour but de permettre de débattre de l'exécution du budget de l'État selon les principes d'une comptabilité budgétaire, c'est-à-dire une comptabilité de trésorerie au sein de laquelle les recettes et les dépenses sont enregistrées lors des encaissements et des décaissements. Cette comptabilité demeure très commentée car elle permet de constater le niveau des recettes, en particulier fiscales, et de vérifier le respect des autorisations parlementaires de dépense.

La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [(1)]. L'article 28 précise 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) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Les résultats du budget de l'État pour 2025 sont arrêtés par l'article 1er du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG). Le déficit budgétaire forme, avec l'amortissement de la dette, le besoin de financement de l'État arrêté à l'article 2. Le suivi des autorisations de

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

dépenses et des éventuels reports du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux est assuré par les articles 4, 5 et 6.

B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Depuis 2006, une comptabilité générale de l'État est annexée au projet de loi de règlement – puis, depuis l'exercice 2023, au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Cette comptabilité dite d'engagements est tenue selon les mêmes principes qu'une comptabilité d'entreprise : un compte de résultat de l'année en cours est rattaché au bilan de l'État, et une annexe est également prévue pour détailler et justifier la nomenclature comptable. Les charges et les produits sont rattachés à l'exercice durant lequel les droits et obligations sont nés, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement effective.

Article 30 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

« *La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.*

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié. »

La comptabilité générale permet d'appréhender également des produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, et qui ne sont donc pas retracés par la comptabilité budgétaire, comme les dotations aux amortissements et aux provisions ou l'état des stocks. Elle retrace aussi les opérations de nature patrimoniale (immobilisations, créances, dettes, *etc.*), qui ne sont pas décrites par les lois de finances, et qui n'ont pas d'impact sur le solde public en comptabilité nationale. La comptabilité générale offre ainsi la possibilité de mesurer les variations annuelles du patrimoine de l'État.

Elle fait généralement l'objet de peu de commentaires dans le débat public, malgré l'enrichissement de l'information qu'elle représente.

Les résultats des comptes de l'État pour 2025 sont arrêtés par l'article 3 du PLRG pour 2025.

La comptabilité générale de l'État est analysée de façon plus détaillée dans la fiche 6 du présent rapport. Seul est rappelé ici le résultat patrimonial, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges.

LE RÉSULTAT DE L'ÉTAT DEPUIS 2023

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	305,7	322,5	335,9
	Produits (b)	88,1	85,3	93,6
	Charges nettes (I = a-b)	217,7	237,2	242,4
Cycle d'intervention	Charges (a)	271,0	260,1	250,6
	Produits (b)	76,6	90,0	65,6
	Charges nettes (II = a-b)	194,4	170,1	185,0
Cycle financier	Charges (a)	60,6	63,2	68,7
	Produits (b)	31,6	23,9	26,0
	Charges nettes (III = a-b)	29,0	39,3	42,7
Total des charges nettes (A = I + II + III)		441,1	446,6	470,1
Produits régaliens nets (B)		315,6	324,3	340,6
Résultat (B-A)		– 125,5	– 122,4	– 129,5

N.B. : en raison d'effet d'arrondi, les montants totaux peuvent différer du résultat de la somme des termes qui les composent.
Source : PLRG pour 2023, 2024 et 2025.

C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE

Depuis 2013, l'article liminaire du projet de loi de règlement – désormais, celui du projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes – permet 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).

La comptabilité nationale est établie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et 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 présentés dans l'article liminaire sont abondamment commentés, en particulier le niveau de déficit exprimé en points de PIB, qui joue toujours un rôle essentiel dans le cadre de l'examen et de la comparaison des finances publiques au niveau européen (1).

(1) Le cadre européen de gouvernance économique est détaillé infra*, au IV de la présente fiche.*

D. LES CLÉS DE PASSAGE ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT

1. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

Selon la comptabilité nationale, en 2025, **le déficit de l'État s'établit à 128,1 milliards d'euros, soit un montant supérieur de 3,9 milliards d'euros au déficit budgétaire** qui atteint – hors opérations monétaires avec le Fonds monétaire international (FMI) – 124,2 milliards d'euros.

Cet écart s'explique par trois effets principaux.

● Premièrement, **certaines dépenses et recettes budgétaires sont comptabilisées en opérations financières au sens de la comptabilité nationale et sont placées ainsi hors du périmètre retenu pour le calcul du déficit dit maastrichtien**, utilisé pour le calcul du déficit public. Au total, en 2025**, la prise en compte différenciée de ces opérations** par les comptabilités nationale et budgétaire **dégrade de 0,5 milliard d'euros le solde en comptabilité nationale** par rapport au solde budgétaire.

Ainsi, la participation de l'État, pour un montant total de 1,6 milliard d'euros, aux augmentations de capital de l'imprimerie nationale (1) et d'Eutelsat (2) est sans effet sur le solde de comptabilité nationale mais dégrade le solde budgétaire ; de même, l'enregistrement, en comptabilité nationale, des décaissements au titre de prêts comme des prêts consentis, et non comme des dépenses, améliore le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire. Il convient de noter, en sens inverse, qu'une partie des dividendes versés à l'État est requalifiée en reprise de participation en comptabilité nationale, ce qui dégrade de 0,6 milliard d'euros le solde de comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire. De même, les encaissements au titre des remboursements de prêts consentis par l'État – notamment le prêt bilatéral accordé à la Grèce (3) – ne constituent pas des recettes en comptabilité nationale, et dégradent donc le solde en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

● Deuxièmement, **le rattachement comptable de droits constatés à l'exercice 2025 détériore le solde en comptabilité nationale de 2,2 milliards d'euros** par rapport au solde budgétaire.

---

(1) En 2025, l'État a souscrit, pour un montant de 625 millions d'euros, à une augmentation de capital de la société anonyme Imprimerie nationale, afin de permettre à celle-ci de finaliser l'acquisition de la société Idemia Smart Identity. Cette dépense est imputée sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État (*CAS* PFE).

(2) Autres dépenses imputées sur le CAS PFE *en 2025, l'État a souscrit, pour un montant total de 749,3 millions d'euros, à deux augmentations de capital d'Eutelsat Communications et acheté pour 258,3 millions d'euros d'actions de cette société auprès de Bpifrance Participations.*

(3) Au mois de décembre 2025, a été encaissé, de manière anticipée, par le compte de concours financiers Prêts à des États étrangers *le capital dû par la Grèce au titre d'une partie des échéances initialement programmées pour les années 2033 à 2039 et au remboursement anticipé des échéances prévues pour les années 2040 et 2041 pour un montant légèrement supérieur à 1,14 milliard d'euros.*

L'enregistrement de l'investissement en matériel militaire l'année de livraison de celui-ci, laquelle peut différer de l'année du paiement effectif, améliore le solde en comptabilité nationale de 2 milliards d'euros, et celui des recettes versées par l'Union européenne à l'année où sont effectuées les dépenses effectives qu'elles financent de 1 milliard d'euros. Toutefois, ce mouvement se trouve plus que compensé par :

– des corrections de droits constatés des recettes qui dégradent le solde en comptabilité nationale de 3,3 milliards d'euros par rapport au solde budgétaire ;

– des différences dans l'enregistrement des dépenses d'intérêts, qui dégradent légèrement le solde en comptabilité nationale ;

– plusieurs dizaines de corrections de droits constatés, de montants unitaires inférieurs à un demi-milliard d'euros, qui contribuent de même à dégrader le solde en comptabilité nationale par rapport au solde budgétaire.

● Troisièmement, **affectant le besoin de financement, certaines opérations non budgétaires sont comptabilisées en dépenses en comptabilité nationale**. Il s'agit notamment d'opérations liées à l'approvisionnement en électricité des zones non interconnectées qui, depuis le mois de juillet 2025, ne transitent plus par le budget général de l'État tout en étant comptabilisées en dépenses en comptabilité nationale, **ce qui contribue à hauteur de 1 milliard d'euros à une dégradation du solde en comptabilité nationale** par rapport au solde budgétaire [(1)].

Le tableau ci-après retrace les clés de passage entre le solde en comptabilité budgétaire et celui en comptabilité nationale.

---

(1) Les zones non-interconnectées (ZNI), soit les territoires qui ne sont pas reliés au réseau électrique métropolitain continental, bénéficient d'un dispositif de péréquation tarifaire nationale. Entrent dans cette catégorie la Corse, certaines îles du Ponant (îles de Sein, Molène, Ouessant et Chausey), la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Pierre et Miquelon, La Réunion, Mayotte et Wallis et Futuna. Il est impossible d'envisager le raccordement des plus éloignés de ces territoires au réseau électrique hexagonal tandis que pour d'autres, plus proches des côtes comme les îles du Ponant, la faible consommation électrique de chaque île ne justifie pas d'investir dans des moyens de raccordement. Ces territoires, à l'exception de la Corse, qui est raccordée pour partie à la Sardaigne et au réseau continental italien, doivent assurer leur approvisionnement électrique à partir de leur seule production locale, beaucoup plus onéreuse que celle produite sur le territoire métropolitain continental, et garantir par eux-mêmes la stabilité et l'équilibre de leur réseau.

L'article 20 de la loi de finances pour 2025 a prévu qu'à compter du 1er août 2025 le financement de la compensation des charges de service public liées à la production d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI) soit assuré non plus par des crédits du budget de l'État mais par une majoration des tarifs normaux d'accise sur les combustibles et sur l'électricité, lesquels ont été modifiés de manière concomitante afin que cette réforme soit fiscalement neutre pour les consommateurs. Cette majoration, prévue à l'article L. 312-37-1 du code des impositions sur les biens et services, était de 4,89 euros par mégawattheure en 2025 et a été portée à 5,66 euros par mégawattheure à compter du 1er février 2026.

PASSAGE DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE À LA COMPTABILITÉ NATIONALE EN 2025

(en milliards d'euros)

Solde d'exécution budgétaire	**– 124,2**
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	*– 0,5*
Corrections en droits constatés	*– 2,2*
Opérations non budgétaires affectant le besoin de financement	*– 1,3*
Déficit de l'État en comptabilité nationale	**– 128,1**

Source : commission des finances d'après le PLRG 2025.

2. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale

Selon la comptabilité générale, **le résultat patrimonial de l'État**, qui est la différence entre ses produits et ses charges mesurés dans le compte de résultat, **s'établit à – 129,5 milliards d'euros**, soit un résultat patrimonial dégradé de 5,3 milliards d'euros par rapport au déficit budgétaire (solde des budgets annexes compris). Le solde patrimonial de l'État est donc légèrement plus creusé que son solde budgétaire.

L'écart entre les deux soldes s'explique en grande partie par :

– des décalages entre charges et dépenses (– 12,8 milliards d'euros), notamment en raison de la hausse de la provision au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne 2026, laquelle hausse a une incidence négative de 5,1 milliards d'euros sur le résultat patrimonial, et celle des charges à payer, en particulier celles au titre des intérêts courus sur obligations assimilables du Trésor (OAT), qui dégradent le résultat patrimonial de 4,1 milliards d'euros ;

– des décalages entre produits et recettes (– 10,1 milliards d'euros), notamment en raison de l'incidence du recouvrement de certains impôts par acomptes ;

– le maintien d'un effort d'investissement important, notamment en matière d'immobilisations corporelles et incorporelles (+ 10 milliards d'euros), en particulier sur la mission *Défense* ;

– le produit financier net résultant de l'étalement des primes et décotes sur OAT (+ 4,7 milliards d'euros).

Le tableau ci-après retrace les clés de passage entre le solde en comptabilité budgétaire et celui en comptabilité générale.

PASSAGE DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE À LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE EN 2025

(en milliards d'euros)

Solde d'exécution des lois de finances	**– 124,2**
Opérations de trésorerie	*+ 4,9*
Immobilisations incorporelles, corporelles et stocks	*+ 10,0*
Immobilisations financières	*+ 3,0*
Opérations sur comptes de tiers et autres opérations	*– 0,2*
Décalage en matière de recettes	*– 10,1*
Décalage en matière de dépenses	*– 12,8*
Déficit de l'État en comptabilité générale	**– 129,5**

N.B. : en raison d'effet d'arrondi, les montants totaux peuvent différer du résultat de la somme des termes qui les composent.

Source : PLRG 2025.

Par rapport à l'exercice 2024, où il atteignait – 122,4 milliards d'euros, le résultat patrimonial de l'État se dégrade de 7,1 milliards d'euros, ce qui traduit un appauvrissement de l'État. Cette dégradation résulte d'une hausse des charges nettes (+ 23,5 milliards d'euros) plus prononcée que celle des produits régaliens nets (+ 16,3 milliards d'euros). Les principaux facteurs de hausse des charges nettes sont :

– pour les charges de fonctionnement nettes, qui progressent de 5,1 milliards d'euros par rapport à 2024, pour atteindre 242,4 milliards d'euros : une augmentation des charges de personnel (+ 2,5 milliards d'euros), notamment en raison de la revalorisation des pensions intervenue le 1er janvier 2025 ;

– pour les charges d'intervention nettes, qui progressent de 14,9 milliards d'euros et s'élèvent à 185 milliards d'euros : une importante diminution (– 24,4 milliards d'euros) des produits d'intervention – par effet de contrecoup à la suite des reprises de provisions enregistrées en 2024 du fait de l'extinction des boucliers tarifaires gaz et électricité –, plus forte que la baisse des charges d'intervention (– 9,5 milliards d'euros)

– pour les charges financières nettes, qui progressent de 3,4 milliards d'euros pour s'établir à 42,7 milliards d'euros : une hausse des charges d'intérêt (+ 4,7 milliards d'euros), que n'atténue que partiellement la hausse des produits des immobilisations financières (+ 1,5 milliard d'euros).

II. LE DÉFICIT DE L'ÉTAT DIMINUE DE 31,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT A 2024 ET S'ETABLIT A UN NIVEAU INFERIEUR DE 14,8 MILLIARDS D'EUROS A LA PREVISION INITIALE

Le déficit budgétaire de l'État s'établit à 124,2 milliards d'euros au terme de l'année 2025, **en baisse de 31,7 milliards d'euros** par rapport au niveau enregistré en 2024.

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Montant	– 138,0	– 113,8*****	– 90,7	– 87,2	– 74,9	– 73,6*	– 70,5	– 69,1	– 67,7

2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
– 76,0	– 92,7	– 178,1	– 170,7	– 151,4	– 173,0	– 155,9	– 124,2

***** *:* hors programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Source : lois de règlement de 2009 à 2020, PLR pour 2021 et 2022, PLRG pour 2023, 2024 et 2025.

A. UN DEFICIT BUDGETAIRE INFERIEUR DE 14,8 MILLIARDS D'EUROS A LA PREVISION, ESSENTIELLEMENT SOUS L'EFFET DE RECETTES SUPERIEURES DE 10,3 MILLIARDS D'EUROS AUX ESTIMATIONS INITIALES

Le tableau d'équilibre ci-dessous détaille la formation du solde budgétaire et son évolution.

ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE

(en milliards d'euros)

Composantes	Exécution 2024	LFI 2025	LFG 2025	Exécution 2025	Écart entre les prévisions et l'exécution de la LFI 2025
Recettes fiscales nettes	325,7	349,6	353,3	356,4	+ 6,7
Recettes non fiscales	23,2	21,0	23,1	24,0	+ 3,0
Fonds de concours et attribution de produits	8,3	6,2	7,1	7,4	+ 1,2
PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)	– 22,3	– 23,1	– 23,0	– 23,0	– 0,1
PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)	– 45,5	– 45,2	– 46,2	– 46,1	– 0,8
Recettes nettes	**289,5**	**308,4**	**314,5**	**318,7**	**+ 10,3**
Dépenses nettes	**443,4**	**445,0**	**441,9**	**441,2**	**– 3,8**
Solde du budget général	**– 153,9**	**– 136,6**	**– 127,4**	**– 122,5**	**+ 14,1**
Solde des budgets annexes	0,4	0,4	0,5	0,5	+ 0,2
Solde des comptes spéciaux	– 2,4	– 2,8	– 4,7	– 2,3	+ 0,5
Solde budgétaire de l'État	**– 155,9**	**– 139,0**	**- 131,6**	**– 124,2**	**+ 14,8**

Source : commission des finances d'après le RBDE 2025 et le PLRG 2025.

Le déficit de l'État en 2025 est sensiblement inférieur à la prévision initiale, qui était de 139 milliards d'euros. Cet écart procède du **double effet de recettes nettes supérieures à leur estimation initiale** (+ 10,3 milliards d'euros) **et d'une tenue des dépenses nettes meilleure que prévu** (– 3,8 milliards d'euros).

Le niveau du déficit budgétaire en 2025 résulte, *in fine* :

– de dépenses nettes du budget général qui se sont élevées à 441,2 milliards d'euros, soit une baisse de 2,2 milliards d'euros par rapport à 2024 pour partie due à des effets de périmètre ;

– de recettes nettes du budget général qui ressortent à 318,7 milliards d'euros, soit une hausse de 29,2 milliards d'euros par rapport à 2024 ;

– du solde des budgets annexes et comptes spéciaux qui s'établit à – 1,7 milliard d'euros, soit une amélioration de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2024.

B. UNE REDUCTION DU DEFICIT DE L'ETAT DE 31,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT A L'EXERCICE 2024

Le déficit budgétaire de l'État s'établit à 124,2 milliards d'euros en 2025, après 155,9 milliards d'euros en 2024 ; **cette amélioration de 31,7 milliards d'euros du déficit résulte en quasi-totalité de la hausse des recettes fiscales intervenue en 2025.**

PASSAGE DU SOLDE 2024 AU SOLDE 2025

(en milliards d'euros)

Composantes	2024	Évolution	2025
Recettes du budget général (I)	**289,5**	**+ 29,2**	**318,7**
Recettes fiscales nettes	*325,7*	*+ 30,7*	*356,4*
Recettes non fiscales	*23,2*	*+ 0,8*	*24,0*
Fonds de concours et attribution de produits	*8,3*	*– 0,9*	*7,4*
PSR au profit de l'Union européenne (à déduire)	*22,3*	*+ 0,7*	*23,0*
PSR au profit des collectivités territoriales (à déduire)	*45,5*	*+ 0,6*	*46,1*
Dépenses du budget général (II)	**443,4**	**– 2,2**	**441,2**
Solde des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)	**– 2,0**	**+ 0,3**	**– 1,7**
Déficit à financer (II-I-III)	**– 155,9**	**+ 31,7**	**– 124,2**

N.B. : en raison d'effet d'arrondi, les montants totaux peuvent différer du résultat de la somme des termes qui les composent.

Source : commission des finances d'après le RBDE 2025 et le PLRG 2025.

La substantielle hausse des recettes du budget général de l'État (+ 29,2 milliards d'euros) procède essentiellement de la hausse des recettes fiscales (+ 30,7 milliards d'euros) et marginalement de celle des recettes non fiscales (+ 0,8 milliard d'euros), double mouvement dont l'effet a été légèrement atténué par des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales en progression (+ 1,3 milliard d'euros) et une baisse du montant des fonds de concours et attributions de produits (– 0,9 milliard d'euros). Combinée à une légère diminution des dépenses (– 2,2 milliards d'euros), elle entraîne une réduction de 31,5 milliards d'euros du déficit du budget général.

S'y ajoute une légère amélioration, à hauteur de 0,3 milliard d'euros, du solde des budgets annexes et comptes spéciaux.

EVOLUTION DU SOLDE DES COMPTES SPECIAUX ENTRE 2024 ET 2025

(en milliards d'euros)

	Exécution 2024	LFI 2025	LFG 2025	Exécution 2025	Écart LFI / exécution 2025	Écart LFG / exécution 2025	Écart exécution 2025/2024
Comptes d'affectation spéciale	– 4,5	– 1,9	– 4,8	– 4,1	– 2,2	0,7	0,5
Comptes de concours financiers	1,7	– 0,4	0,4	1,6	2,0	1,2	– 01,
Comptes de commerce	0,4	– 0,6	– 0,5	0,2	0,7	0,7	– 0,2
Comptes d'opérations monétaires (hors FMI)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Solde des comptes spéciaux (hors FMI)	**– 2,3**	**– 2,8**	**– 4,7**	**– 2,3**	**0,5**	**2,5**	**0,1**

Source : ¨PLRG 2025.

Au total, le déficit de l'État se réduit ainsi de 31,7 milliards d'euros.

III. LE DEFICIT PUBLIC ATTEINT UN NIVEAU DE 5,1 POINTS DE PIB, INFERIEUR DE 0,3 POINT A LA PREVISION ET DE 0,7 POINT A SON NIVEAU DE LA FIN DE L'ANNEE 2024

A. UN SOLDE TOUJOURS TRES DEGRADE, MALGRE UNE PREMIERE AMELIORATION DEPUIS 2022

L'article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes établit le déficit public pour 2025, en comptabilité nationale, à 5,1 points de PIB, témoignant d'une légère amélioration de la situation des finances publiques après deux « *années noires pour les finances publiques* », pour reprendre la formule du Premier président, à l'époque, de la Cour des comptes, M. Pierre Moscovici.

En effet, alors que le déficit public, qui avait atteint 8,9 points de PIB en 2020 à la suite de la crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face, avait rapidement amorcé sa décrue, pour atteindre 6,6 points de PIB à la fin de l'année 2021 et 4,7 points à la fin de l'année 2022, il avait connu un fort ressaut de 0,7 point en 2023, pour atteindre 5,4 points [(1)], la situation s'aggravant encore en 2024, année au terme de laquelle il s'établissait à 5,8 points de PIB [(2)].

(1) La loi de finances initiale pour 2023 (LFI 2023) prévoyait un déficit public de 5 points de PIB. Cette prévision initiale avait elle-même été révisée à la baisse à 4,9 points à l'automne 2023, lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de programmation de finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027, puis au dépôt du projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024), avant d'être également retenue par la loi de finances de fin de gestion pour 2023 et dans la loi de programmation de finances publiques promulguée.

(2) La loi de finances initiale pour 2024 (LFI 2024) prévoyait un déficit public de 4,4 points de PIB. Cette prévision avait été révisée à 6,1 points au mois d'octobre 2024, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025) [(2)], nouvelle prévision confirmée dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2024 (LFG 2024) [(2)].

Le déficit public connaît **ainsi en 2025 une amélioration d'une ampleur de 0,7 point, inédite depuis 2022**, mais atteint un niveau dépassant le double de ce qu'il était à la veille de la pandémie de covid-19 (2,4 points à la fin de l'année 2019).

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC EN POINTS DE PIB DEPUIS 1974

(en 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

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
– 3,0	– 3,2	– 2,0	– 2,6	– 1,8	– 2,5	– 2,9	– 4,6	– 6,4	– 5,5	– 5,1	– 3,9

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
– 3,7	– 2,4	– 1,5	– 1,3	– 1,4	– 3,2	– 4,1	– 3,6	– 3,5	– 2,7	– 3,0	– 3,5

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
– 7,4	– 7,2	– 5,3	– 5,2	– 4,9	– 4,6	– 3,9	– 3,8	– 3,4	– 2,3	– 2,4	– 8,9

2021	2022	2023	2024	2025
– 6,6	– 4,7	– 5,4	– 5,8	– 5,1

En grisé, les déficits supérieurs à 3 points de PIB.

Source : Insee, mars 2025.

B. UN DÉFICIT PUBLIC DE 5,1 POINTS DE PIB, SOIT PLUS DU DOUBLE DE CE QU'IL ETAIT A LA VEILLE DE LA CRISE SANITAIRE

Le solde public a été déficitaire de 5,1 points de PIB en 2025. L'essentiel de ce déficit est de nature structurelle (4,7 points de PIB potentiel), la composante conjoncturelle pesant pour 0,4 point de PIB, tandis que l'effet des mesures ponctuelles et temporaires sur le déficit reste marginal (0,1 point de PIB potentiel).

1. Un déficit public inférieur de 0,3 point aux prévisions initiales

La loi de finances initiale pour 2025 (LFI 2025) [(1)] prévoyait un déficit public de 5,4 points de PIB. Cette prévision avait été maintenue au mois d'octobre 2025, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2026 (PLF 2026) [(2)] et confirmée dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2025 (LFG 2025) [(3)].

En exécution, si le solde structurel, calculé dans le cadre potentiel de la LPFP, se dégrade de 0,1 point par rapport à l'estimation initiale, calculée dans

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

(2) Projet de loi de finances pour 2025, n° 1906, déposé le mardi 14 octobre 2025.

(3) Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

le même cadre [1], pour atteindre – 4,7 points de PIB potentiel, **cette évolution est plus que compensée par l'amélioration de 0,4 point du solde conjoncturel**, lequel atteint – 0,4 point de PIB. Le solde des mesures conjoncturelles et temporaires s'établit pour sa part à un niveau de – 0,1 point de PIB, conforme à la prévision.

Le solde structurel n'en demeure pas moins inférieur de 1,4 point à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques [2], l'obsolescence de celle-ci se trouvant ainsi confirmée.

LE SOLDE PUBLIC EN 2025, DE LA PREVISION INITIALE A L'EXECUTION

(en points de PIB)

Composantes	LFI	LPFP 2023-2027	Exécution	Écarts	
				Exécution/ LFI	Exécution/ LPFP
Solde structurel*	– 4,6	– 3,3	– 4,7	– 0,1	– 1,4
Solde conjoncturel	– 0,8	– 0,4	– 0,4	+ 0,5	0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires*	– 0,1	– 0,1	– 0,1	0,0	0
Solde effectif	**– 5,4**	**– 3,7**	**- 5,1**	+ 0,4	– 1,3

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, les totaux peuvent différer de la somme des termes qui les composent.

* : en points de PIB potentiel, dans le cadre potentiel de la LPFP.

Source : LFI 2025, LPFP 2023-2027 et PLRG 2025.

2. Si le déficit de l'État reste prépondérant parmi les administrations publiques, il diminue sensiblement en 2025 tandis que celui des administrations publiques locales se réduit légèrement et que l'excédent passé des administrations de sécurité sociale disparaît

● Le déficit de l'État, qui est l'objet principal d'un projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, n'est pas la seule composante du déficit public en comptabilité nationale : celle-ci prend en compte le solde de l'ensemble des administrations publiques, en y incluant ceux des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

(1) Aux termes de la méthodologie présentée par le rapport annexé à la LPFP – cf. *encadré* infra –*, le déficit conjoncturel est obtenu en faisant le produit de l'écart de production et de la semi-élasticité, fixée par convention à 0,57 pour toute la période couverte par la LPFP, du solde à l'écart de production, le solde structurel étant ensuite obtenu en retranchant du solde nominal les soldes conjoncturels et de mesures ponctuelles et temporaires. Un écart de production plus creusé implique dès lors, à prévision de déficit effectif inchangée, un ratio de solde structurel moins dégradé. Cela explique que, recalculé dans le cadre potentiel de la LPFP, comme l'exige l'article 62 de la LOLF, le solde structurel prévu par la loi de finances pour 2025 passe de – 4,8 à – 4,6 points de PIB – tandis que le solde conjoncturel passe de – 0,6 à – 0,8.*

(2) Il convient toutefois de relever que concourt à celle-ci le passage en base 2020 des comptes nationaux lors de la publication au mois de mai 2024 des comptes nationaux de l'année 2023, qui, entre autres conséquences de cette modification du cadre méthodologique, a dégradé le solde public de 4 milliards d'euros – soit légèrement plus de 0,1 point de PIB – par rapport à la LPFP en raison du classement de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) en dehors du champ des administrations publiques.

SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN VALEUR RELATIVE

(en points de PIB)

Sous-secteur	2023	2024	Prévision 2025 de la LFI 2025	Exécution 2025
Administrations publiques centrales	– 5,4	– 5,2	– 4,7	– 4,4
dont État	*– 5,4*	*– 5,1*	*– 4,5*	*– 4,3*
dont organismes divers d'administration centrale	*0,0*	*0,0*	*– 0,2*	*– 0,1*
Administrations publiques locales	– 0,4	– 0,6	– 0,6	– 0,5
Administrations de sécurité sociale	0,4	0,0	– 0,1	– 0,2
Solde effectif toutes APU	**– 5,4**	**– 5,8**	**– 5,4**	**– 5,1**

Source : PLRG 2025 et Insee (27 mars 2026).

Le déficit public se concentre, en 2025 comme les années précédentes, sur le secteur des administrations publiques centrales (APUC), mais leur solde relatif s'améliore de 0,8 point, tandis que l'amélioration du solde des administrations publiques locales (APUL), lequel s'établit à – 0,5 point de PIB, est limitée à 0,1 point. Le solde des administrations de sécurité sociale se dégrade quant à lui de 0,2 point, pour atteindre – 0,2 point de PIB.

EVOLUTION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN EUROS COURANTS

(en milliards d'euros)

Sous-secteur	2023	2024	Prévisions 2025	Exécution 2025
Administrations publiques centrales	– 153,8	– 152,5	– 141,3	– 130,2
dont État	*– 152,9*	*– 151,1*	– 135,6	*– 128,1*
dont organismes divers d'administration centrale	*– 0,9*	*– 1,4*	– 5,6	*– 2,1*
Administrations publiques locales	– 9,9	– 17,8	– 18,5	– 15,6
Administrations de sécurité sociale	11,8	1,1	– 2,9	– 6,7
Solde effectif toutes APU	**– 151,9**	**- 169,1**	– 162,7	**– 152,5**

Source : PLRG 2025 et réponses transmises au rapporteur général par le Gouvernement

● Le déficit des administrations publiques locales s'est ainsi établi à 15,6 milliards d'euros en 2025, contre 17,8 milliards d'euros en 2024.

Selon les réponses données par le Gouvernement au questionnaire du rapporteur général, l'amélioration du solde des administrations publiques locales s'explique par l'amélioration du solde des collectivités locales (– 0,3% du PIB après – 0,4% du PIB en 2024), lui-même porté par l'amélioration du solde des départements et des régions. Le solde des organismes divers d'administration locale (ODAL) reste stable en points de PIB (– 0,2).

L'amélioration du solde des collectivités locales s'explique par le net ralentissement de leurs dépenses (+ 1,3 % en 2025 après + 4,7 % en 2024), qui compense le léger moindre dynamisme des recettes (+ 2,3 % en 2025 après + 2,5 % en 2024). Ce ralentissement est porté aussi bien par les dépenses de fonctionnement (+ 1,1 % en 2025 après +3,7 % en 2024), dans un contexte de baisse de l'inflation

et des prix de l'énergie que des dépenses d'investissement (+1,8 % en 2025 après +7,9 % en 2024). La dynamique de l'investissement est soutenue par les dépenses d'investissement des communes, phénomène habituel en année préélectorale, tandis que l'investissement des départements et des régions se replie.

● L'excédent récurrent des administrations de sécurité sociale [(1)], après avoir fortement diminué entre 2023 et 2024, s'est résorbé en 2025, et le solde des ASSO s'inscrit désormais en territoire négatif, atteignant le montant de – 6,7 milliards d'euros.

Le Gouvernement explique principalement cette dégradation par une progression moins rapide des recettes (+ 2,4 % en 2025 après + 3,9 % en 2024) que des dépenses (+ 3,4 % en 2025 après +5,5 % en 2024). Hors Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le solde des ASSO atteint – 21,9 milliards d'euros.

La progression moins rapide des recettes des ASSO tient aux cotisations sociales (+ 3,3 % en 2025 après + 4,4 % en 2024). Elle s'explique par la moindre croissance de la masse salariale du secteur privé, qui n'est que partiellement compensée par les mesures nouvelles. Les prélèvements sur le revenu, dont la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale, suivent la même dynamique que la masse salariale, de même que les taxes et impôts sur la production en raison de leurs sous-jacents économiques (activité et achats de tabac) et de la poursuite de la réduction de la part de TVA affectée aux ASSO. Si les dépenses, portées par les prestations sociales (+ 3,4 % en 2025 après + 6,0 % en 2024) ralentissent en raison des revalorisations moindres en 2025 dans un contexte de désinflation, elles restent dynamiques du fait du vieillissement de la population.

C. UN DÉFICIT PUBLIC DE NATURE ESSENTIELLEMENT STRUCTURELLE, QUI DOIT SA RÉDUCTION AUX MESURES DE HAUSSES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le déficit structurel continue, en 2025, d'expliquer la plus grande part (90 %) du déficit public. La composante conjoncturelle l'explique pour sa part à hauteur de 0,4 point de PIB (8 %), et affiche un niveau conforme aux prévisions de la LPFP.

1. Les notions de déficit structurel et de déficit conjoncturel

● Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique et des événements exceptionnels. Le déficit conjoncturel correspond, lui, au déficit lié à la conjoncture. La composante structurelle du déficit a fait l'objet d'un

(1) Cet excédent résultait de la prise en compte du solde de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), structurellement excédentaire en raison de la non-prise en compte de ses dépenses en comptabilité nationale.

encadrement européen renforcé, la composante conjoncturelle étant pour sa part censée se résorber d'elle-même en période favorable.

Il convient de noter que le solde structurel est une construction macroéconomique et non budgétaire, qui repose sur des conventions et sur un certain nombre d'hypothèses concernant le PIB potentiel et l'écart de production – qui sont également des notions macroéconomiques.

Ainsi, l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le solde structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 points de PIB, et à 1 point de PIB pour les autres États membres. Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) [(1)], récemment réformé dans le cadre du réexamen de la gouvernance économique européenne [(2)].

(1) Règlement (CE) 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.

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

Méthode de calcul des composantes structurelle et conjoncturelle du déficit public

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

L'écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel, concept macroéconomique sujet à diverses mesures et interprétations, est une notion non observable en finances publiques comme en comptabilité nationale. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* » (1).

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit, selon des modalités complexes définies dans l'annexe 2 au rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Une méthode simplifiée de calcul − appelée « règle du pouce » − consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production. Cela s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture tendent à représenter, dans notre pays, près de la moitié du PIB, et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB serait, en moyenne, de l'ordre de 1.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires.

Concrètement, plus l'écart de production est creusé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Aussi, un écart de production négatif surestimé conduit à une surévaluation de la composante conjoncturelle du déficit et à une sous-estimation de sa composante structurelle.

L'écart de production évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle définie, au même titre que le PIB potentiel, comme la croissance maximale au-delà de laquelle apparaissent des tensions inflationnistes.

Ainsi, une surestimation de la croissance potentielle aboutit à creuser l'écart de production et à minorer le déficit structurel, et donc à minimiser l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

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

● Le calcul du solde structurel repose sur des hypothèses de croissance potentielle qui ont été fixées dans la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027.

Le Gouvernement a retenu d'autres hypothèses dans le cadre du plan budgétaire et structurel à moyen terme pour les années 2025 à 2029 (PSMT) déposé en octobre 2024 et actualisé en janvier 2025 – et de ses deux rapports d'avancement annuels respectivement publiés aux mois d'avril 2025 (RAA 2025) et d'avril 2026 (RAA 2026) – et a également actualisé ses hypothèses d'écart de production. Dans

son avis sur le RAA 2025 [(1)], le HCFP relevait que « *l'estimation de croissance potentielle du Gouvernement pour la période 2024-2029* [qui] *se situe à 1,2 % par an (1,0 % en 2029), inchangée par rapport à celle retenue dans le PSMT 2025-2029 d'octobre 2024* […], *se situe plutôt dans le haut de la fourchette des estimations retenues par les organisations internationales et les organismes auditionnés par le Haut Conseil* », point de vue réitéré dans son avis sur le RAA 2026. Quant à l'estimation de l'écart de production du Gouvernement, qui serait désormais de 0,2 point de PIB potentiel en 2025 avant de se creuser pour atteindre 0,5 point en 2026, elle est « *proche de celles de la majorité des autres organismes* ».

HYPOTHÈSES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE SELON LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS

(en points de PIB potentiel pour la croissance potentielle, en points de PIB pour l'écart de production)

Année		2024	2025	2026	2027
LPFP 2023-2027	Croissance potentielle	1,35	1,35	1,35	1,35
	Écart de production	– 1,1	– 0,8	– 0,4	0,0
PSMT 2025	Croissance potentielle	1,2	1,2	1,2	1,2
	Écart de production	– 0,6	– 0,7	– 0,5	– 0,3
RAA 2025	Croissance potentielle	1,2	1,2	1,2	1,2
	Écart de production	– 0,7	– 1,2	– 1,1	– 0,9
RAA 2026	Croissance potentielle	1,2	1,2	1,2	1,2
	Écart de production		– 0,2	– 0,5	– 0,7

Source : commission des finances, d'après la LPFP 2023-2027, le PSMT 2025, le RAA 2025 et le RAA 2026.

Nonobstant ces actualisations ultérieures dans le cadre du PSMT et du RAA, c'est le scénario potentiel de la LPFP qui doit, en application de l'article 62 de la LOLF, être retenu pour le calcul du solde structurel dans le cadre du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (*cf.* encadré *infra*).

Aux termes de la méthodologie présentée par le rapport annexé à la LPFP, le déficit conjoncturel est obtenu en faisant le produit de l'écart de production et de la semi-élasticité, fixée par convention à 0,57 pour toute la période couverte par la LPFP, du solde à l'écart de production, le solde structurel étant ensuite obtenu en retranchant du solde

2. Le déficit structurel, qui représente 90 % du déficit public, s'améliore de 0,9 point, du fait des hausses de recettes

● Le déficit structurel des administrations publiques, calculé dans le cadre potentiel de la LPFP, atteint en 2025 le niveau de 4,7 points de PIB potentiel, soit près de 0,9 point de moins qu'à la fin de l'année 2024.

(1) Avis n° HCFP-2025-3 relatif au rapport d'avancement annuel 2025 du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029, 30 avril 2025.

La composante conjoncturelle du déficit s'établit pour sa part à 0,4 point de PIB, soit une dégradation de 0,2 point par rapport à l'année antérieure : si la croissance du PIB en volume a résisté en 2025 (+ 0,9 %), elle a évolué à un rythme inférieur à celui de la croissance potentielle de la LPFP (+ 1,35 %). Enfin, la composante relative aux mesures ponctuelles et temporaires s'élève à 0,1 point de PIB, ratio stable.

LES COMPOSANTES DU SOLDE PUBLIC ET LA TRAJECTOIRE DE LA LPFP EN 2024 ET 2025

Dans le cadre potentiel de la LPFP

(en points de PIB, sauf mention contraire)

	PLRG 2025			**LPFP 2023-2027**	
	2024	**2025**	**Évolution entre 2024 et 2025**	**2024**	**2025**
Solde effectif	– 5,8	– 5,1	+ 0,7	– 4,4	– 3,7
Composante conjoncturelle	– 0,2	– 0,4	– 0,2	– 0,6	– 0,4
Mesures ponctuelles et temporaires	– 0,1	– 0,1	0	– 0,1	– 0,1
Solde structurel*	– 5,6	– 4,7	+ 0,9	– 3,7	– 3,3
Écart de solde structurel avec la LPFP	– 1,9	– 1,4			

* : en points de PIB potentiel.

N.B. : les soldes structurels figurant dans ce tableau sont calculés dans le cadre potentiel de la LPFP 2023-2027. Les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : HCFP d'après l'Insee, la LPFP et le PLRG 2025.

● Selon les informations données par l'exposé des motifs de l'article liminaire, **l'amélioration du solde structurel à hauteur de 0,9 point de PIB potentiel résulte quasi uniquement de la hausse des recettes** (+ 0,8 point).

La hausse des recettes procède ainsi des mesures prévues par la loi de finances pour 2025 (+ 0,5 point) ou antérieurement (+ 0,1 point), ainsi que du dynamisme spontané des recettes, qui contribue à hauteur de 0,2 point.

Par ailleurs, d'autres facteurs sont intervenus, se compensant *in fine*, s'agissant des dépenses.

Dans le sens d'une amélioration du solde structurel, peuvent être cités :

– la maîtrise des crédits des ministères hors mission *Défense* (+ 0,2 point), notamment grâce aux mesures de freinage prises en cours d'année ;

– l'extinction des mesures exceptionnelles engagées pour protéger les ménages et les entreprises face à la crise énergétique de 2022 (+ 0,1 point) ;

– le dynamisme moindre que prévu des dépenses des administrations locales, principalement grâce à la maîtrise, plus importante qu'anticipé, des dépenses de fonctionnement des collectivités (+ 0,1 point) ;

– le moindre dynamisme des prestations chômage et famille par rapport à l'activité (+ 0,1 point), notamment grâce à la montée en charge de la réforme sur la contracyclicité de l'assurance-chômage.

Ces facteurs d'amélioration du solde structurel, représentant + 0,5 point de PIB potentiel, ont été compensés par plusieurs facteurs de dégradation, notamment :

– l'accroissement de la charge de la dette, sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt (– 0,2 point) ;

– la hausse des dépenses militaires dans le cadre de l'accélération du renforcement de l'effort de défense (– 0,1 point) ;

– le dynamisme des dépenses de santé relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et des prestations vieillesse (– 0,2 point), notamment du fait des règles d'indexation sur l'inflation passée et des évolutions démographiques.

● Le HCFP corrobore cette analyse en examinant le déficit public dans son ensemble : il relève que **« *cette amélioration* [de 0,7 point de déficit public] *est due aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires, pour 23 milliards d'euros (soit 0,8 point de PIB), tandis que les dépenses, tirées notamment par l'évolution des prestations sociales et la charge de la dette, continuent de progresser un peu plus que le PIB* ».** Ainsi, « *l'effort structurel, qui constitue l'estimation la plus usuelle de la contribution des mesures budgétaires à l'évolution du déficit public,* […] *évalué à 0,7 point de PIB,* […] *traduit intégralement les mesures de hausses de prélèvements obligatoires (pour 0,8 point), l'effort en dépense étant légèrement négatif (légèrement positif, à +0,1 point, si l'on raisonne sur la seule dépense primaire, hors charge d'intérêts)* ».

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET RECETTES PUBLIQUES ENTRE 2024 ET 2025

(en milliards d'euros, sauf mention contraire)

	2024	2025	Évolution	
			En montant	En %
Total des dépenses publiques	**1 672,7**	**1 714,1**	**+ 41,4**	**+ 2,5**
Dépense hors crédits d'impôt	1 652,9	1 693,9	+ 41,0	+ 2,5
Total des recettes publiques	**1 503,6**	**1 561,6**	**+ 58,0**	**+ 3,9**
Prélèvements obligatoires (y.c. UE, net de CI)	1 254,2	1 305,1	+ 50,9	+ 4,1
Recettes hors prélèvements obligatoires	249,4	256,5	+ 7,1	+ 2,9

Source : HCFP, d'après les comptes nationaux.

3. Un mécanisme de correction toujours activé du fait d'un « écart important » du solde structurel par rapport à la trajectoire prévue par la LPFP 2023-2027, mais dont la portée est très limitée

● L'évaluation du déficit structurel en 2024 présentée par le PLRG 2024 était supérieure de 1,5 point – écart pour 2024 révisé à 1,9 point en 2025 – à la prévision de la LPFP, à laquelle le HCFP est tenu de se référer malgré son caractère obsolète, souligné à plusieurs reprises dans ses avis successifs sur les textes financiers.

Supérieur à 0,5 point de PIB, cet écart de solde structurel constituait donc un **« *écart important* »** au sens du II de l'article 62 de la LOLF, entre les résultats de l'exécution et les orientations pluriannuelles de solde structurel. Par conséquent, sur le fondement de ces dispositions organiques, le HCFP avait **déclenché le mécanisme de correction** prévu au III du même article et invité le Gouvernement, comme prévu par la loi organique, « *à présenter les mesures permettant de retourner aux orientations de la LPFP, ou à tout le moins à présenter une nouvelle loi de programmation conforme à la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT) entérinée par le Conseil en janvier 2025* » [(1)]. En outre, il avait souligné que « *le niveau élevé du déficit structurel retarde en effet la nécessaire réduction du poids de la dette dans le PIB et obère la capacité de la France à faire face aux chocs économiques et aux investissements nécessaires notamment en matière de défense et de transition écologique* ».

● Dans son avis sur le PLRG 2025 [(2)], le Haut Conseil rappelle que « *suite à ce déclenchement et conformément aux dispositions organiques, le Gouvernement a joint au PLF 2026 un rapport présentant les mesures de correction envisagées* » et que lui-même a souligné dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2026 « *que la **correction était au mieux partielle,** les actions envisagées ne permettant pas de revenir à la trajectoire structurelle de la LPFP dans le délai normal de deux ans* ». Il note toutefois que « *l'année 2025 constitue une première marche de mise en œuvre du mécanisme de correction* », même si « *l'ajustement réalisé en 2025 n'a permis de combler qu'une fraction (25 %) de la déviation constatée en 2024 en matière de solde structurel* ».

En outre, constatant que le solde structurel, tel que calculé dans le cadre potentiel de la LPFP, reste, en 2025, inférieur de 1,4 point de PIB potentiel à l'objectif fixé pour cette même année par la LPFP, soit un « *écart important* », le HCFP « *considère que le mécanisme de correction déclenché l'an dernier au titre de l'année 2024 reste activé* » et « *invite à poursuivre le redressement des finances publiques afin de réduire beaucoup plus le déficit structurel* ».

---

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

(2) Avis n° HCFP-2026-2 relatif au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, 16 avril 2026.

● À la suite de l'identification par le HCFP d'un écart de solde structurel important en 2025, le Gouvernement indique dans l'exposé des motifs du PLRG que, en application des I et III de l'article 62 précité de la LOLF, il « *s'exprimera à ce propos devant les assemblées lors de l'examen de ce PLRG et annexera un rapport au prochain projet de loi de finances de l'année ou au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, qui analysera les mesures de correction envisagées et justifiera les différences apparaissant et le calendrier de ces mesures de correction* ».

● Le mécanisme de correction, qui trouve ainsi à s'appliquer une deuxième fois, ne se traduit *in fine* que par la publication d'un rapport : le document d'une vingtaine de pages déposé le 14 octobre 2025, le même jour que le projet de loi de finances pour 2026, ne suscita aucun débat lors des travaux parlementaires. Il est ainsi permis de s'interroger sur l'utilité effective de ce mécanisme, son caractère éventuellement dissuasif ou même simplement pédagogique et la portée réelle de sa mise en œuvre. Celle-ci paraît plutôt l'occasion de rendre manifeste l'absence de conséquences du non-respect de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques – laquelle trajectoire s'est d'ailleurs révélée obsolète six mois après l'adoption du texte.

Le rapporteur général déplore la faible portée de ce mécanisme et souligne la nécessité de renforcer le caractère contraignant d'une trajectoire pluriannuelle de nos finances publiques, par exemple en s'inspirant de la réforme constitutionnelle adoptée en 2011 dans les mêmes termes par les deux assemblées [(1)], mais qui n'a pas été soumise au Congrès.

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0722.asp.

Le mécanisme de correction

L'article 62 – relatif au rôle du HCFP – de la LOLF dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques est entré en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023 et s'est appliqué pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023. Toutefois, les dispositions suivantes, relatives au mécanisme de correction, codifient simplement dans la LOLF celles de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques :

« I. — En vue du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

« Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

« Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement en expose les raisons et indique les mesures de correction envisagées lors de l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année par chaque assemblée.

« II. — Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

« III. — Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année et dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

« Un rapport, annexé au prochain projet de loi de finances de l'année ou au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou seulement sur certains de leurs sous-secteurs, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 6° de l'article 1er B.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au IV de l'article 61 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences. »

IV. LA FRANCE A TENU SES ENGAGEMENTS EUROPEENS EN 2025 MAIS DISPOSE DE PEU DE MARGES DE MANŒUVRE POUR LA SUITE

A. LE NOUVEAU CADRE EUROPÉEN DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES REPOSE ESSENTIELLEMENT SUR LE SUIVI DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PRIMAIRE NETTE

● Le cadre européen de gouvernance des finances publiques a été réformé en 2024, plus particulièrement les volets préventif et correctif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Cette réforme doit permettre de répondre aux limites de l'ancien cadre, en particulier « *sa rigidité excessive, sa crédibilité mise en cause par les crises des dettes souveraines puis sanitaire, ainsi que son absence d'incitations aux investissements et aux réformes structurelles* », selon une récente note de la direction générale du Trésor [(1)].

Les indicateurs de référence issus du traité de Maastricht, à savoir un niveau de dette publique inférieur à 60 points de PIB et un déficit public inférieur à 3 points de PIB, demeurent applicables. En revanche, le programme de stabilité (PSTAB) et le programme national de réforme (PNR) ont été remplacés par un **plan budgétaire et structurel à moyen terme** (PSMT), dont le suivi est assuré par des **rapports d'avancement annuels** (RAA).

Le PSMT repose sur l'élaboration par les États membres, en lien avec la Commission européenne, d'une **trajectoire budgétaire pluriannuelle** fondée sur un nouvel indicateur : l'évolution de la **dépense primaire nette (DPN)**. Celle-ci se définit 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* » [(2)]. Comme le souligne la note précitée, la prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes (mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires) fait de la DPN un **agrégat neutre quant aux choix des outils de redressement des comptes publics** : une hausse d'impôts aura le même effet qu'une baisse d'un montant équivalent de la dépense.

La DPN a été retenue pour son caractère pilotable, dans la mesure où sa variation d'une année sur l'autre résulte essentiellement de décisions des autorités publiques, qu'il s'agisse de dépenses ou de mesures fiscales nouvelles, par opposition à des facteurs non discrétionnaires (effets de la conjoncture, évolution

---

(1) Trésor-Éco, Le nouveau cadre budgétaire européen, de la négociation à la mise en œuvre*, n° 386, avril 2026, p. 1.*

(2) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil, article 2.

spontanée des recettes, évolution des taux d'intérêt…) qui font du solde public ou du solde structurel des indicateurs moins pilotables.

La définition de la trajectoire d'ajustement repose notamment sur l'analyse de la **soutenabilité de la dette publique** de chaque État membre, qui fait l'objet d'une analyse de la Commission européenne grâce à sa méthode *debt sustainability analysis* (DSA).

Outre la trajectoire d'ajustement, le PSMT doit également présenter les **investissements** et les **réformes** prévus sur la durée du plan. Un **rapport d'avancement annuel (RAA)**, présenté chaque année, permet de suivre le respect de la trajectoire d'ajustement.

La durée de la trajectoire d'ajustement est de quatre ou cinq ans, en fonction de la durée ordinaire de la législature de chaque État membre. Elle peut être prolongée jusqu'à sept ans, à condition de justifier un tel allongement et que le Conseil de l'Union européenne donne son accord.

● Lorsque des écarts à la trajectoire de DPN sont constatés, ils sont enregistrés dans un **compte de contrôle**, qui recense ces écarts à la trajectoire tant par année qu'en cumulé sur la durée du PSMT. Le seuil maximal d'écart autorisé à la trajectoire est de 0,3 point de PIB sur une année et de 0,6 point de PIB en cumulé sur toute la durée du plan. Si l'écart à la trajectoire excède ce seuil, une procédure de déficit excessif peut être déclenchée (voir ci-dessous).

Le volet **correctif** du PSC révisé s'applique aux États faisant l'objet d'une **procédure de déficit excessif (PDE)**. Celle-ci peut être déclenchée de deux manières :

– **soit sur critère de déficit**, lorsque le déficit nominal d'un État membre est supérieur à 3 % de PIB et ce de manière ni temporaire, ni exceptionnelle. L'État concerné doit alors opérer un ajustement de son solde structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an ;

– **soit sur critère de dette**, lorsque la dette dépasse 60 % du PIB **et** que l'État ne respecte pas la trajectoire de DPN fixée par le PSMT.

Dans ces deux cas, une trajectoire de correction est établie par le Conseil. Si celle-ci n'est pas respectée par l'État membre, il pourra *in fine* se voir infliger des sanctions financières [(1)].

(1) Le Conseil peut prononcer une amende s'élevant à 0,05 point de PIB de l'État membre tous les six mois.

B. LA FRANCE A PRÉSENTÉ SON PREMIER PSMT ET SES DEUX PREMIERS RAPPORTS D'AVANCEMENT ANNUELS

● **La France a présenté son premier PSMT à la Commission européenne en octobre 2024**, puis l'a modifié en janvier 2025. La trajectoire d'ajustement présentée dans le PSMT doit permettre de repasser sous la barre des 3 % de déficit public en 2029 (voir tableau *infra*).

Le Conseil européen a adopté deux recommandations le 21 janvier 2025 : l'une entérinant le PSMT de la France avec une trajectoire de DPN révisée, l'autre au titre de la procédure de déficit excessif. La France fait en effet l'objet d'une telle procédure depuis le 26 juillet 2024. Elle a par ailleurs demandé une extension de la période d'ajustement de cinq à sept ans, qui lui a été accordée.

Les deux premiers rapports d'avancement annuels sur le PSMT ont été rendus publics par le Gouvernement en avril 2025 et en avril 2026.

La procédure de déficit excessif (PDE) ouverte à l'encontre de la France en juillet 2024 a été suspendue par le Conseil à l'été 2025, la Commission européenne ayant jugé que la France avait pris une première série d'actions suivies d'effets en réponse aux recommandations du Conseil afin de permettre le respect de la trajectoire d'ajustement. Cette suspension ne signifie pas la fin de la PDE, mais qu'il n'y a pas « *d'escalade* » à la procédure, selon les termes employés dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2026. La France est donc invitée à poursuivre ses efforts pour assurer le respect de la trajectoire recommandée ; le Conseil a souligné que le pays devait se tenir prêt « *à prendre des mesures supplémentaires pour se conformer à la trajectoire de correction* » [(1)].

● **Le maintien de l'objectif d'un déficit inférieur à 3 % en 2029 apparaît cependant extrêmement ambitieux compte tenu de la situation des finances publiques.** Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, membre du HCFP, a rappelé, lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 22 avril 2026, que « *la marche sera très haute* » pour tenir cet engagement.

TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DU DEFICIT PUBLIC, DE LA LPFP AU RAA 2026

(en points de PIB)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
LPFP	– 4,4	– 3,7	– 3,2	– 2,7		
PSMT	– 6,1	– 5,0	– 4,6	– 4,0	– 3,3	– 2,8
RAA 2025	– 5,8	– 5,4	– 4,6	– 4,1	– 3,4	– 2,8
PLF 2026	– 5,8	– 5,4	– 4,7			
RAA 2026	**– 5,8**	**– 5,1**	**– 5,0**			

Source : commission des finances d'après la LPFP, le PSMT, le RAA 2025, le PLF 2026 et le RAA 2026.

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

Dans son avis sur le RAA pour 2026, le HCFP indique que l'atteinte de cet objectif implique notamment un ajustement structurel de **0,7 point de PIB par an**, et même de l'ordre de **0,9 point de PIB par an pour l'ajustement structurel primaire** (c'est-à-dire hors charge de la dette) entre 2027 et 2029, compte tenu de la hausse tendancielle de la charge de la dette. **En 2025, l'ajustement structurel a été de 0,8 point de PIB potentiel et l'ajustement structurel primaire de 1 point de PIB potentiel** (1).

C. EN 2025, L'ÉVOLUTION DE LA DEPENSE PRIMAIRE NETTE RESPECTE LA TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT FIXÉE PAR LE CONSEIL

La trajectoire de la dépense primaire nette applicable à la France est celle fixée par le Conseil en janvier 2025 dans le cadre de la procédure de déficit excessif. La cible de hausse maximale de DPN a ainsi été fixée à + 0,8 % en 2025, puis à + 1,2 % pour les années suivantes (+ 1,1 % en 2029).

TAUX DE CROISSANCE ANNUELLE ET CUMULEE DE DÉPENSE PRIMAIRE NETTE POUR LA PÉRIODE 2024-2029

(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 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 2025	3,3	0,9	0,7	1,3	1,2	1,2
Trajectoire du rapport d'avancement annuel 2026	**3,5 ***	**0,8**	**1,2**	–	–	–

Source : commission des finances, à partir de la lettre du directeur général du Trésor du 16 janvier 2025 à la Commission européenne, du PSMT 2025-2029 et des RAA 2025 et 2026.

* Le RAA pour 2026 justifie l'écart à la trajectoire en 2024 par rapport à celle estimée par la Commission dans le paquet d'automne 2025 (+ 3,3 %) par des divergences de chiffrages sur des composantes de la DPN (mesures discrétionnaires en recettes, dépenses conjoncturelles de chômage, périmètre des dépenses provisionnées par des transferts UE).

En 2025, la croissance de la DPN française a été de 0,8 %, ce qui correspond au plafond maximal autorisé par la trajectoire d'ajustement (2). En cumulé sur les années 2024 et 2025, la croissance de la DPN a été de + 4,3 %, ce qui est inférieur au taux de croissance cumulé maximal fixé par le Conseil (+ 4,6 %). Dans son avis sur le RAA 2026, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) explique le respect de ce critère de croissance cumulé par « *une exécution meilleure que prévu sur l'année 2024, les prévisions disponibles au moment de l'établissement des recommandations européennes faisant à l'époque état d'une dynamique de dépenses plus élevée qu'il n'a été ensuite constaté* ».

(1) Données issues du rapport d'avancement annuel 2026, tableau n° 7, p. 28.

(2) Le Haut Conseil des finances publiques précise toutefois que les données de l'exécution évaluant la hausse de la DPN à + 0,8 % sont susceptibles d'être revues « notamment avec les révisions des comptes nationaux ou l'évaluation des mesures nouvelles en recettes ».

En points de PIB, qui correspondent à l'unité de mesure du compte de contrôle, l'écart cumulé fin 2025 entre la DPN constatée et la trajectoire fixée par le Conseil serait de **– 0,2 point de PIB**.

TRAJECTOIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE NETTE (DPN) D'APRES LE RAPPORT D'AVANCEMENT ANNUEL 2026

		2025	2026	2027	2028	2029
Taux de croissance maximal de la DPN fixé par le Conseil, en %	annuels	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
	cumulés	4,6	5,8	7,1	8,4	9,5
Taux de croissance DPN dans le RAA, en %	annuels	0,8	1,2			
	cumulés	4,3	5,5			
Écarts du RAA à la trajectoire du Conseil, en pt de PIB*	annuels	0,0	0,0			
	cumulés	-0,2	-0,1			

* métrique du compte de contrôle.

Source : HCFP, d'après le PSMT, saisine au titre du RAA 2026. Pour rappel, l'écart maximal autorisé à la trajectoire en points de PIB est de 0,3 point de PIB sur une année et de 0,6 point en cumulé.

En 2026, la DPN progresserait de + 1,2 %, ce qui correspondrait à nouveau au plafond autorisé par la trajectoire du Conseil. Dans son avis sur le RAA 2026, le HCFP rappelle l'importance de tenir rigoureusement l'objectif, rappelant que la DPN « *exclut par construction les paiements d'intérêts et les effets cycliques sur les recettes et les indemnités de chômage* », son respect étant dès lors « ***directement entre les mains des responsables budgétaires*** ».

Dans son avis sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, le HCFP estime que le respect de la trajectoire de la DPN, traduite en euros courants et hors mesures éventuelles de hausses de prélèvements obligatoires, conduit à **limiter la progression de la DPN à environ 20 milliards d'euros par an entre 2027 et 2030**, et même de 11 à 15 milliards d'euros par an une fois prises en compte les dépenses prévues par les lois de programmation sectorielles et la charge d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques. À titre de comparaison, en valeur, la DPN a augmenté de 12,5 milliards d'euros en 2025, mais après prise en compte des mesures nouvelles en recettes de 23 milliards d'euros ; hors mesures fiscales supplémentaires, la dépense a augmenté de près de 36 milliards d'euros.

FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2025

Les recettes alimentant le budget de l'État se décomposent en recettes fiscales et recettes non fiscales, complétées par les fonds de concours et attributions de produits. Les recettes nettes s'entendent des recettes brutes sous déduction des remboursements et dégrèvements.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2025

(en milliards d'euros)

Impôt	Exécution 2024	LFI 2025	LFG 2025	Exécution 2025	Évolution par rapport à 2024	Écart de l'exécution aux prévisions	
						LFI 2025	LFG 2025
Impôt sur le revenu	88,0	94,5	94,9	94,9	+ 7,0	+ 0,4	0,0
Impôt sur les sociétés	57,4	53,0	58,2	59,9	+ 2,5	+ 6,9	+ 1,7
Taxe sur la valeur ajoutée	96,8	101,4	96,5	98,1	+ 1,3	– 3,4	+ 1,6
Ex-TICPE nette*	16,0	16,5	16,5	16,3	+ 0,3	– 0,2	– 0,2
Autres recettes fiscales nettes	67,5	84,1	87,2	87,2	+ 19,7	+ 3,0	0,0
Recettes fiscales nettes	**325,7**	**349,6**	**353,3**	**356,4**	**+ 30,7**	**+ 6,8**	**+ 3,1**
Recettes non fiscales	23,2	21,0	23,1	24,0	+ 0,8	+ 3,0	+ 0,9
Total	**348,9**	**370,6**	**376,4**	**380,4**	**+ 31,5**	**+ 9,8**	**+ 4,0**

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, les montants totaux peuvent différer légèrement de la somme des termes qui les composent.

** : l'exposé des motifs du PLRG présente les recettes telles qu'elles résultent de la nomenclature budgétaire en vigueur depuis le 1er janvier 2026, enregistrant l'ensemble des accises sur les énergies sur la même ligne de recettes « 15 – Accises sur les énergies » de l'état A annexé aux textes financiers, avec une ventilation en fonction du type d'énergie : fraction perçue sur les produits énergétiques (ex-TICPE ; ligne 1501), fraction perçue sur les gaz naturels (ex-TICGN ; ligne 1502), fraction perçue sur l'électricité (ex TICFE ; ligne 1503) et fraction perçue sur les autres taxes intérieures (ligne 1504).*

Dans un souci de lisibilité et de cohérence avec le texte de la loi de finances pour 2025 (LFI 2025) et la documentation budgétaire associée au projet de loi de finances pour 2025, et pour faciliter les comparaisons, le tableau ci-dessus présente les recettes selon la nomenclature de la LFI 2025, qui isolait le seul produit de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons – ou, selon son appellation antérieure à l'ordonnance du 22 décembre 2021 (1), encore couramment employée taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), également appelée accise sur les carburants–, les autres fractions d'accises sur les énergies étant regroupées à la ligne 1753 « Autres taxes intérieures » de l'état A annexé aux lois de finances et entrant alors dans le champ des « autres recettes fiscales nettes ».

Source : commission des finances, d'après les lois de finances initiale et de fin de gestion pour 2025 et projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025).

Après deux exercices 2023 et 2024 qualifiés d'années « noires » pour les finances publiques, en raison d'écarts plus que substantiels entre les prévisions et les recettes fiscales finalement constatées, très inférieures, l'année 2025 se caractérise par une exécution relativement conforme aux prévisions. En effet, alors que les recettes fiscales nettes étaient inférieures aux prévisions des lois de finances initiales de 5,3 milliards d'euros en 2023 (2) (soit un écart de 1,6 %) et 22,8 milliards d'euros en 2024 (6,5 %), elles se révèlent, en 2025, supérieures de 6,8 milliards d'euros (1,9 %) à la prévision de la loi de finances initiale et de 3,1 milliards d'euros (0,9 %) à celle de la loi de finances de fin de gestion.

(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.

(2) Et inférieures de 7,7 milliards d'euros aux prévisions actualisées à l'automne 2023 par la loi de fin de gestion pour 2023.

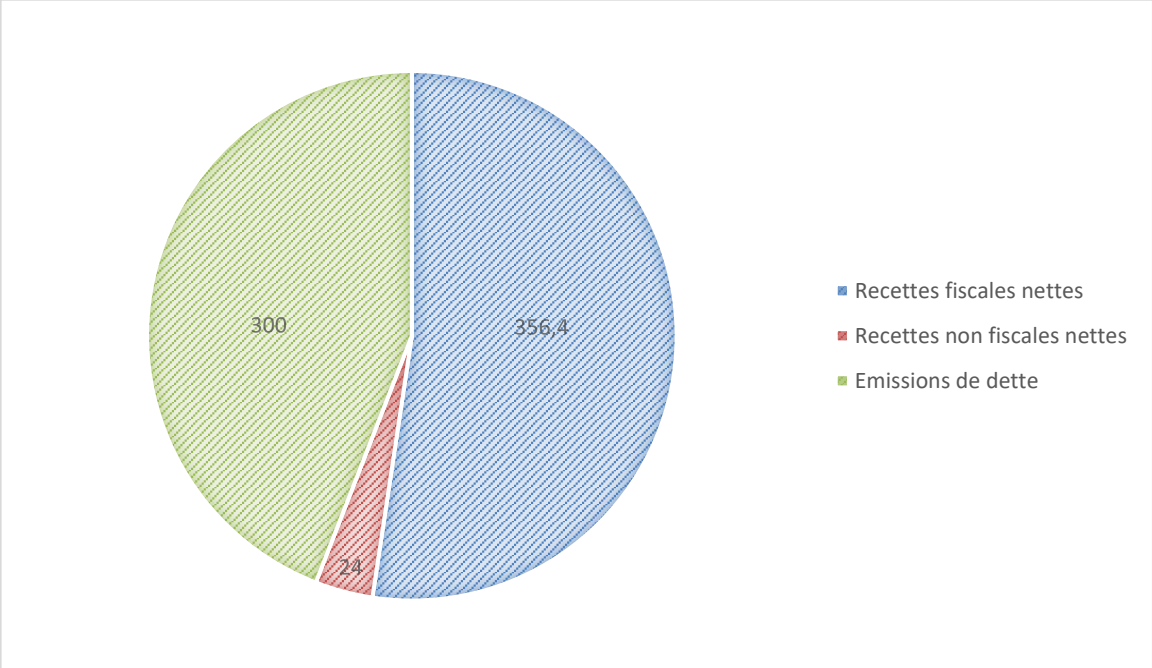
En outre, elles connaissent une **progression de 30,7 milliards d'euros** (+ 9,4 %) par rapport à l'exercice **2024**. Elles n'avaient augmenté que de 2,8 milliards d'euros entre 2023 et 2024 (+ 0,9 %), après avoir subi une baisse de 7,4 milliards d'euros entre 2022 et 2023 (– 2,2 %).

I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

Les 356,4 milliards d'euros de recettes fiscales nettes représentent, en 2025, plus de la moitié des ressources de financement de l'État, une autre part essentielle de celles-ci étant constituée des émissions de dette d'un montant, net des rachats, de 300 milliards d'euros, les recettes non fiscales représentant pour leur part 24 milliards d'euros.

REPARTITION DU FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

A. UNE PROGRESSION DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SOUS LE DOUBLE EFFET DE LA PROGRESSION DES RECETTES FISCALES BRUTES ET DE REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS MOINDRES QU'EN 2024

Les recettes fiscales sont dites « nettes » telles que présentées après déduction des remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État (136,8 milliards d'euros). Ces remboursements et dégrèvements font l'objet d'une mission spécifique du budget général [(1)].

(1) *L'exécution des crédits de la mission* Remboursements et dégrèvements, *dont relèvent également les remboursements et dégrèvements afférents aux impôts locaux, est détaillée dans le tome 2 du présent rapport.*

La chronique du montant des recettes fiscales nettes est présentée dans le tableau ci-dessous.

RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
260,0	214,3	237,0*	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	284,1
2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
295,6	295,4	281,3	278,9	303,8	330,3	322,9	325,7	356,4

N.B. : en application des dispositions de la loi organique du 21 décembre 2021 entrées en vigueur en 2023, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont considérés comme des dépenses et non comme de moindres recettes. Pour faciliter les comparaisons sur les derniers exercices, les montants de l'année 2022 ont également été retraités, mais non ceux des années précédentes ; identiques à ceux inscrits dans les lois de règlement successives, ils sont nets de l'ensemble des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et d'État.

* Le montant de l'année 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 milliards d'euros des impôts locaux alors affectés transitoirement à l'État.

Source : commission des finances.

D'un montant de 467,2 milliards d'euros en 2024, les recettes fiscales brutes ont progressé en 2025 de 26 milliards d'euros (+ 5,6 %) pour atteindre 493,2 milliards d'euros. Si ce mouvement explique l'essentiel de la hausse des recettes fiscales nettes, il est accentué par la baisse de 4,8 milliards d'euros (3,4 %) du montant des remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État, passé de 141,6 milliards d'euros en 2024 à 136,8 milliards d'euros en 2025.

Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État

En 2025, le montant des recettes fiscales brutes du budget général a été de 493,2 milliards d'euros, montant conforme à la prévision. Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État se sont élevés à 136,8 milliards d'euros, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général se sont établies à 356,4 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 un montant d'acomptes supérieur à celui de 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 ou encore les corrections d'erreurs à la suite d'une réclamation ou d'un contentieux.

Les remboursements et dégrèvements sur impôts d'État intervenus en 2025 se décomposent notamment en :

– 103,8 milliards au titre de la mécanique de certains impôts, dont 74 milliards d'euros au titre des crédits de TVA, 17,1 milliards d'euros de remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés (IS) et 11,7 milliards d'euros de restitutions et compensations de trop-versés d'impôt sur le revenu (IR) ;

– 17,7 milliards d'euros au titre du soutien à des politiques publiques *via* des remboursements de crédits d'impôt qui excèdent l'impôt dû, notamment 6,2 milliards d'euros au titre de l'IS, 2,1 milliards d'euros au titre de l'IR et 1,7 milliard d'euros au titre de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (ex-TICPE), auxquels s'ajoutent 5,8 milliards d'euros pour les acomptes de réductions et crédits d'impôt sur le revenu ;

– 15,4 milliards d'euros au titre de la gestion des impôts (corrections d'erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales).

Le montant de ces remboursements et dégrèvements d'impôts d'État est inférieur de 6,9 milliards d'euros (– 4,7 %) aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI), essentiellement du fait de remboursements de crédits de TVA et d'IR liés à la mécanique de l'impôt respectivement inférieurs de 4,2 milliards d'euros et de 1,6 milliard d'euros à la prévision. Les restitutions liées à la mécanique de l'impôt au titre de l'IS sont en revanche supérieures de 1,2 milliard d'euros aux montants attendus.

B. DES RECETTES FISCALES AFFECTÉES AUX BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX STABLES, D'UN MONTANT D'ENVIRON 13 MILLIARDS D'EUROS

Le montant de 356,4 milliards d'euros est celui qui figure dans le tableau d'équilibre des ressources et des dépenses et à l'article 1er du projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025).

La réforme [1] de la loi organique relative aux lois de finances [2], à la suite de recommandations récurrentes de la Cour des comptes, a permis de résoudre une difficulté relative à la présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. En effet, alors que la présentation budgétaire antérieure déduisait du montant brut des recettes fiscales de l'État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux, dorénavant, l'article 10 de la LOLF, dans sa version entrée en vigueur à compter du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023 et s'appliquant pour la première fois aux lois de finances afférentes à 2023, dispose que *« les crédits relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements des impositions de toutes natures revenant à l'État ne sont pas pris en compte pour l'évaluation des recettes et la présentation du tableau d'équilibre prévues à l'article 34 »*.

Toutefois, la nouvelle présentation budgétaire des recettes nettes demeure incomplète en ce qu'elle écarte les recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et comptes spéciaux de l'État.

Les principaux comptes spéciaux percevant des prélèvements obligatoires sont le CAS *Pensions* (7,8 milliards d'euros de cotisations sociales des agents publics en 2025) et le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* (4 milliards d'euros de TVA en 2025. Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* perçoit également 0,6 milliard d'euros de recettes fiscales en 2025 au titre de la taxe d'aviation civile).

RECETTES FISCALES DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPECIAUX

(en milliards d'euros)

	2024	**2025**
Comptes spéciaux	12,4	12,3
Budgets annexes	0,5	0,6
Total	13,0	12,9

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général.

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

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

C. DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN PROGRESSION SENSIBLE DE 30,7 MILLIARDS D'EUROS ET SUPÉRIEURES DE 6,8 MILLIARDS D'EUROS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les développements ci-après analysent les recettes fiscales nettes du budget général de l'État par rapport à l'exécution constatée en 2024 ainsi que par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) et de la loi de finances de fin de gestion (LFG) de l'année 2025.

1. Une hausse sensible de 9,4 % par rapport à 2024

L'évolution d'une année sur l'autre des recettes fiscales dépend de trois facteurs : l'évolution spontanée, les mesures fiscales nouvelles et les mesures de périmètre et de transfert.

L'évolution spontanée

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 n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Les mesures fiscales

Les mesures fiscales 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 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 fiscales ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

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

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.

Après un exercice 2024 caractérisé par une augmentation très limitée (+ 0,9 %) des recettes fiscales nettes, celles-ci connaissent une progression plus marquée en 2025 (+ 9,4 %). Cette hausse procède très majoritairement des mesures nouvelles, dont le Gouvernement, aux termes de l'exposé de motifs du PLRG,

estime le rendement global à 16,1 milliards d'euros [(1)], tandis que l'incidence des mesures de périmètre est évaluée à 4,3 milliards d'euros. L'évolution spontanée est, pour sa part, de 10,3 milliards d'euros.

● Les mesures fiscales nouvelles englobent notamment :

– la sortie du bouclier tarifaire, qui augmente de 5 milliards d'euros le produit des accises sur les énergies ;

– la création de nouvelles taxes par la LFI pour 2025, qui contribue à hauteur de 8,4 milliards d'euros à la hausse du produit des impositions entrant dans la catégorie des autres recettes fiscales nettes :

- la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (+ 7,5 milliards d'euros) ;
- la taxe sur les rachats d'actions (+ 0,5 milliard d'euros) ;
- la contribution différentielle sur les hauts revenus (+ 0,4 milliard d'euros).

● Alors qu'en 2024 elles contribuaient à diminuer de 2,8 milliards d'euros les recettes fiscales nettes par rapport à 2023, les mesures de transfert et de périmètre les accroissent en 2025 de 4,3 milliards d'euros par rapport à 2024. Elles incluent notamment :

– la rebudgétisation de la contribution des employeurs au titre du financement de l'allocation de logement sociale (+ 2,7 milliards d'euros) ;

– la rebudgétisation des fractions de la taxe sur les transactions financières et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion auparavant affectées au fonds de solidarité pour le développement (+ 0,7 milliard d'euros).

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évolution spontanée	Mesures fiscales nouvelles	Mesures de périmètre	Exécution 2025
325,7	+ 10,3	+ 16,1	+ 4,3	356,4

Source : commission des finances, d'après l'exposé des motifs du PLRG 2025.

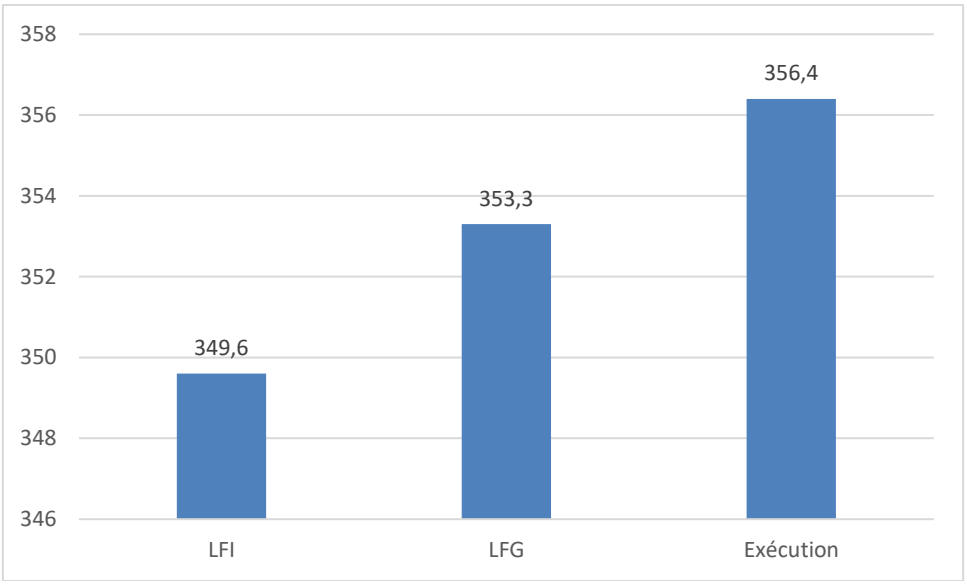
(1) Tant dans le Rapport sur le budget de l'État en 2025 *que dans sa* Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 ; Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *la Cour des comptes estime, pour sa part, à 14,4 milliards d'euros l'incidence des hausses d'impôt dans l'augmentation des recettes fiscales, à 13 milliards d'euros l'évolution spontanée et à 3,3 milliards d'euros l'effet des mesures de transfert et de périmètre. Elle précise toutefois qu'elle «* s'appuie sur les informations budgétaires disponibles au 25 mars 2026, notamment s'agissant de la décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes entre évolution spontanée, d'une part, et mesures nouvelles et de transfert, d'autre part *» (*Rapport sur le budget de l'État en 2025*, p, 61 ;* Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026, p. 12).*

2. Des recettes fiscales nettes supérieures de 6,8 milliards d'euros aux prévisions initiales et de 3,1 milliards d'euros à celles de la loi de finances de fin de gestion

Les recettes fiscales nettes du budget général atteignent, en 2025, un niveau supérieur à la prévision de la loi de finances initiale (356,4 milliards contre 349,6 milliards d'euros prévus, soit + 1,9 %). Elles sont aussi légèrement supérieures aux prévisions de la loi de finances de fin de gestion (+ 0,9 %), qui s'élevaient à 353,3 milliards d'euros.

ÉVALUATIONS SUCCESSIVES DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

L'amélioration de 6,8 milliards d'euros des recettes fiscales nettes **par rapport à la prévision initiale** s'explique par les principaux facteurs suivants, dont l'effet se trouve atténué par une moins-value de 3,4 milliards d'euros en matière de recettes de TVA :

– une plus-value de 6,9 milliards d'euros en matière de recettes nettes d'impôt sur les sociétés, principalement due à une croissance du bénéfice fiscal en 2024 et 2025 supérieure aux attentes ;

– une légère plus-value de 0,4 milliard d'euros sur les recettes nettes d'impôt sur le revenu ;

– une hausse des autres recettes fiscales nettes de 1,7 milliard d'euros.

L'amélioration de 3,1 milliards d'euros des recettes fiscales nettes **par rapport aux prévisions de la loi de finances de fin de gestion** tient principalement à :

– une plus-value de 1,7 milliard d'euros sur les recettes d'impôt sur les sociétés, en raison d'encaissements plus élevés que prévu au titre du cinquième acompte (décembre 2025) ;

– une plus-value de 1,6 milliard d'euros en matière de recettes de TVA, procédant à la fois d'une hausse des recettes brutes et de remboursements et dégrèvements moindres que prévu par la loi de finances de fin de gestion.

ÉCART DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2025	LFI 2025	LFG 2025	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG
356,4	349,6	353,3	+ 6,8	+ 3,1

Source : PLRG 2025.

Ainsi, au contraire des autres impôts, la part État de la TVA et l'impôt sur les sociétés s'écartent particulièrement de la prévision initiale, le rendement de la première étant inférieur de 3,3 % et celui du second supérieur de 13 % aux prévisions.

PRODUIT NET PAR IMPÔT EN 2025

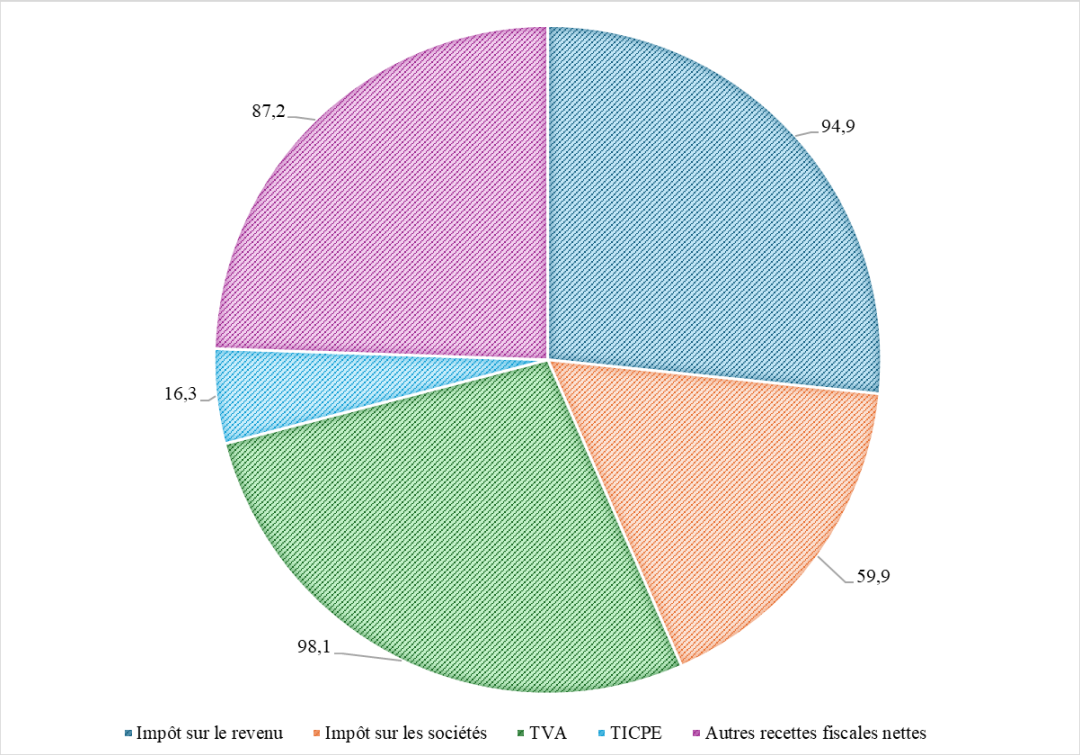
(en milliards d'euros et en pourcentage de la prévision de LFI)

Impôt	LFI	Exécution	Écart (en mds)	Écart *(en %)*
Impôt sur le revenu	94,5	94,9	+ 0,4	*+ 0,4 %*
Impôt sur les sociétés	53,0	59,9	+ 6,9	*+ 13,0 %*
TVA	101,4	98,1	– 3,3	*– 3,3 %*
TICPE	16,5	16,3	– 0,2	*– 1,2 %*
Autres recettes fiscales nettes	84,2	87,2	+ 3,0	*+ 3,6 %*
Total des recettes fiscales nettes	**349,6**	**356,4**	+ 6,8	*1,9 %*

Source : PLRG 2025.

RECETTES FISCALES NETTES EN 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après le PLRG 2025.

D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts revenant à l'État (TVA, IR, IS, TICPE) représentent à eux seuls un rendement net de 269,2 milliards d'euros, soit 75,5 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

Ils sont présentés par ordre d'importance sur le plan du rendement budgétaire. Le rendement de chaque impôt pour 2025 est analysé par rapport à l'exécution constatée en 2024 ainsi que par rapport aux prévisions des lois de finances relatives à l'année 2025.

1. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d'État dont le produit est partagé avec la sécurité sociale, certaines collectivités territoriales et les organismes du secteur public de l'audiovisuel. Elle joue un rôle croissant dans les transferts entre l'État et les autres administrations publiques, administrations de sécurité sociale (ASSO), administrations publiques locales (APUL) et organismes de l'audiovisuel public. Aussi, le produit de TVA qui revient à l'État a fortement diminué, alors que son rendement a nettement crû au cours des dix dernières années. L'État perçoit aujourd'hui environ 46 % du produit net total de l'impôt.

RENDEMENT NET DE LA TVA DEPUIS 2016

(en milliards d'euros)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
État	144,4	152,4	156,7	129,0	113,8	95,5	100,8	95,2	96,8	98,1
ASSO	11,2	11,5	10,3	41,5	45,4	53,8	57,4	57,3	57,9	57,0
APUL	–	–	4,2	4,3	4,0	37,4	40,9	52,1	52,1	52,8
Audiovisuel public	–	–	–	–	–	–	3,6	3,8	4,0	4,0
Total	**155,6**	**163,9**	**171,2**	**174,7**	**163,2**	**186,7**	**202,7**	**208,4**	**210,7**	**211,7**

Source : commission des finances.

a. Une très faible hausse de 1,3 % du produit de la TVA

Atteignant 1,3 milliard d'euros en 2025, soit une progression de 1,3 %, la hausse des recettes de TVA revenant à l'État est inférieure à celle des emplois taxables (+ 1,7 %) et encore plus faible qu'elle ne l'était en 2024, où elle avait atteint 1,6 milliard d'euros, soit 1,7 %.

DES RECETTES NETTES DE TVA EN 2024 AUX RECETTES NETTES DE TVA EN 2025 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Exécution 2025	Écart 2025/2024
96,8	+ 0,4	+ 0,9	98,1	+ 1,3

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026.*

La faiblesse de l'évolution spontanée résulte de la combinaison d'une croissance très réduite des emplois taxables, du fait d'une consommation atone et d'une faible inflation, et d'effets de structure de la consommation, la part, au sein de celle-ci, des produits taxés à 20 % se réduisant et celle des produits bénéficiant de taux réduits augmentant. La Cour des comptes relève toutefois que « *d'autres facteurs, tels que l'importation de petits colis, l'effet de la franchise en base ou des comportements d'évitement, ont pu jouer* » et que « *leur analyse précise nécessitera des travaux approfondis complémentaires* » [(1)]. En effet, le développement du commerce en ligne, porté en particulier par l'explosion du nombre de petits colis importés, s'est accompagné de phénomènes de fraudes à la TVA et aux droits de douane, du fait de la sous-déclaration de la valeur des biens importés.

b. Des recettes de TVA supérieures de 1,7 % à la prévision de la loi de fin de gestion mais inférieures de 3,3 % à la prévision initiale

● Les encaissements de TVA sont en retrait des prévisions de la loi de finances initiale. Alors que les recettes totales de TVA se sont élevées à 211,7 milliards d'euros, contre une prévision initiale de 217 milliards d'euros, soit un écart de 5,3 milliards d'euros, l'écart pour la seule TVA revenant à l'État atteint 3,3 milliards d'euros de moindres recettes brutes, ce que le Gouvernement attribue

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026, p. 73.*

à la composition de la croissance et à l'évolution différenciée des emplois taxables soumis à des taux différents de TVA, à l'absence d'application de la mesure nouvelle de baisse du seuil de la franchise en base de TVA en 2025 qui a été annulée en LFI 2026, ainsi qu'au report à mi-année de l'entrée en vigueur des suppressions des taux réduits sur les abonnements de gaz et d'électricité.

● Ces encaissements sont en revanche légèrement supérieurs aux estimations de la loi de finances de fin de gestion. Selon le Gouvernement, la plus-value constatée, d'un montant de 1,6 milliard d'euros, « *s'explique à la fois par une hausse des encaissements de TVA brute et une baisse des remboursements et dégrèvements* ». La Cour des comptes évoque à cet égard une « *chute non anticipée des demandes* » (1) de remboursements, qui contribue à des remboursements et dégrèvements de TVA inférieurs de 4,2 milliards d'euros aux anticipations de la loi de finances initiale. À cet égard, le rapporteur général, à l'instar de la Cour, appelle de ses vœux une poursuite des travaux d'analyse de la dynamique des remboursements et dégrèvements de TVA, et, plus largement, à une amélioration des prévisions de TVA.

ÉCART DES RECETTES NETTES DE TVA EN 2025 AUX PRÉVISIONS (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2025	LFI 2025	LFG 2025	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2025
98,1	101,4	96,6	– 3,3	+ 1,6

Source : lois de finances relatives à l'année 2025 et PLRG 2025.

2. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu, contrairement à la TVA ou à la TICPE, est intégralement affecté à l'État, dont il représente plus de 26,6 % des recettes fiscales nettes. Son rendement a progressé de 35,1 milliards d'euros depuis 2012 et de plus de 25 milliards d'euros au cours des dix dernières années.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	59,8	67,0	69,2	69,3	71,8	73,067,0	73,0
Année	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Rendement net	71,7	74	78,7	89,0	88,6	88,0	94,9

Source : lois de règlement, PLRG 2023, PLRG 2024 et PLRG 2025.

a. Des recettes d'impôt sur le revenu en progression de près de 7 milliards d'euros par rapport à 2024 après deux années de baisse

Après une forte progression en 2022 (+ 10,3 milliards d'euros), le produit de l'impôt sur le revenu avait connu une légère diminution en 2023 (– 0,4 milliard

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2025*, p. 75.*

d'euros), avant de poursuivre sa décrue en 2024 (– 0,6 milliard d'euros), notamment en raison de l'indexation de son barème sur la forte inflation de l'année précédente et d'un recours à des dispositifs de réduction et crédit d'impôt plus massif.

L'année 2025 marque l'arrêt de cette baisse, essentiellement sous l'effet de l'évolution spontanée (+ 5,9 milliards d'euros). Plus globalement, la progression de 5,1 milliards d'euros des recettes brutes et la baisse de 1,9 milliard d'euros des remboursements et dégrèvements conjuguées conduisent à une progression proche de 7 milliards d'euros des recettes nettes. Une hausse des revenus déclarés (+ 4,9 %) plus forte que celle des tranches du barème de l'impôt (+ 1,8 %) a entraîné une augmentation de l'impôt dû et une diminution des trop-perçus de prélèvements à la source à restituer.

DES RECETTES NETTES D'IR 2024 EN AUX RECETTES NETTES D'IR EN 2025

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évolution spontanée	Mesures nouvelles et de transfert	Exécution 2025	Écart 2024-2025
88,0	+ 5,9	+ 1,0	94,9	+ 6,9

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026.*

b. Des recettes constatées d'impôt sur le revenu conformes aux prévisions

Les recettes d'IR enregistrées en 2025 sont très légèrement supérieures à la prévision initiale (+ 0,4 %) et conformes à celle de la loi de finances de fin de gestion.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'IR EN 2025 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2025	LFI 2025	LFG 2025	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2025
94,9	94,5	94,9	+ 0,4	0,0

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2024 et PLRG 2024.

3. L'impôt sur les sociétés (IS)

L'impôt sur les sociétés présente un rendement volatil. Après une période de baisse entre 2013 et 2018, liée à la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), transformé à partir de 2019 en allègements de cotisations sociales, son rendement a tendu à remonter de 2018 à 2022 mais a régressé en 2023. Si son évolution a renoué avec la hausse en 2024 et 2025, pour atteindre 59,9 milliards d'euros, il reste inférieur à son niveau de 2022 (62,1 milliards d'euros).

L'impôt sur les sociétés représente 16,8 % des recettes fiscales nettes de l'État.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	40,8	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	27,4
Année	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Rendement net	33,5	36,3	46,3	62,1	56,8	57,4	59,9

Source : lois de règlement, PLRG 2023, PLRG 2024 et PLRG 2025.

a. Une nouvelle hausse des recettes d'impôt sur les sociétés, à hauteur de 2,5 milliards d'euros

Après une baisse de 5,3 milliards d'euros en 2023 suivie d'un léger rétablissement d'une ampleur de 0,6 milliard d'euros en 2024, le rendement net de l'IS voit sa progression s'accélérer en 2025, année marquée par une hausse de 2,5 milliards d'euros, soit 4,4 %, pour s'établir à 59,9 milliards d'euros.

DES RECETTES NETTES D'IS EN 2024 AUX RECETTES NETTES D'IS EN 2025

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évolution spontanée	Mesures nouvelles et de transfert	Exécution 2025	Écart 2024-2025
57,4	+ 3,0	– 0,4	59,9	+ 0,6

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026.*

Le rendement de l'impôt sur les sociétés connaît en 2025 une évolution spontanée soutenue de près de 3 milliards d'euros, soit une hausse de 5 %, qui succède au léger repli spontané de l'exercice 2024 (– 0,2 %) et au plus fort repli de l'année 2023 (– 15,9 %).

La stabilisation du bénéfice fiscal en 2024 et sa légère progression en 2025 ont contribué à une hausse du solde d'impôt sur les sociétés en 2025 au titre de 2024 et des acomptes dus au titre de 2025, tandis que les remboursements et dégrèvements connaissaient une baisse, notamment ceux liés à la mécanique de l'impôt. À cet égard, le rapporteur général relève avec intérêt que la Cour des comptes recommande d'« *engager une analyse des causes de la forte dispersion des bénéfices taxables en matière d'impôt sur les sociétés et de renforcer le dispositif d'enquête conduite directement auprès des entreprises afin d'évaluer l'impôt sur les sociétés dû pour l'année en cours* ».

b. Des recettes d'impôt sur les sociétés supérieures de 13 % à la prévision de la loi de finances initiale

Le rendement de l'IS aura été en 2025 supérieur de 6,9 milliards d'euros à la prévision initiale prudente de 53 milliards d'euros, en raison de la stabilité non anticipée du bénéfice fiscal en 2024 et de sa légère progression en 2025 : c'est une baisse de 3,9 % en 2024 et une stabilité en 2025 qui étaient attendues.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'IS EN 2025 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2025	LFI 2025	LFG 2025	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG
59,9	53,0	58,2	+ 6,9	+ 1,8

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2025 et PLRG 2025.

4. L'accise sur les carburants (ex-TICPE)

Le produit de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons – ou, selon son appellation antérieure à l'ordonnance du 22 décembre 2021 (1), encore couramment, employée taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), également appelée accise sur les carburants – est partagé entre le budget général de l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent, pour l'essentiel, de compenser des transferts de compétences.

La part de l'ex-TICPE revenant à l'État – 16,3 milliards d'euros soit 57,5 % du produit total de l'accise – représente 4,6 % des recettes fiscales nettes de celui-ci en 2025.

REPARTITION DE L'ACCISE SUR LES CARBURANTS (EX-TICPE)

	Exécution 2024	Exécution 2025	Variation
Rendement brut	31,7	31,3*	– 0,4
Transfert aux collectivités territoriales	11,9	12,1	+ 0,2
Transfert à l'AFITF	1,7	1,2	– 0,5
Transfert à Île-de-France Mobilités	0,1	0,1*	0,0
Fraction ZNI	–	0,1*	+ 0,1
Autres	0,0	0,2*	+ 0,2
Accise brute part État sur les carburants	18,0	18,0	0,0
Remboursements et dégrèvements	2,0	1,7	– 0,3
Accise nette part État sur les carburants	16,0	16,3	+ 0,3

* : prévision.

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026.*

a. Une légère progression des recettes d'accise sur les carburants, à hauteur de 1,9 %

Alors qu'en 2023 et 2024, les recettes d'accise sur les carburants avaient connu une légère régression – passant de 18 milliards d'euros en 2022 à 16 milliards d'euros en 2024 –, elles progressent de 0,3 milliard d'euros en 2025, soit une hausse

(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.

de 1,9 %, alors même que les livraisons de produits pétroliers ont baissé de 1 % en 2025 par rapport à 2024 (1).

Cette progression procède toutefois entièrement des mesures nouvelles et de transfert, d'un rendement de 0,6 milliard d'euros, qui font plus que compenser une régression spontanée de 0,3 milliard d'euros. Il convient particulièrement de noter une baisse de 0,4 milliard d'euros des transferts vers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui explique la stabilisation des recettes brutes revenant à l'État, alors que les recettes brutes totales – avant transferts – ont diminué. Dès lors, comme le note la Cour des comptes, la hausse constatée *« ne devrait pas remettre en question le phénomène d'érosion de long terme des recettes nettes tirées de cette taxe constaté ces dernières années avec la baisse de consommation de produits pétroliers »* (2).

DES RECETTES NETTES D'ACCISE SUR LES CARBURANTS EN 2024 AUX MEMES RECETTES EN 2025

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évolution spontanée	Mesures nouvelles et de transfert	Exécution 2025	Écart 2024-2025
16,0	– 0,3	+ 0,6	16,3	+ 0,3

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026.*

b. Une exécution très proche de la prévision

En 2024 comme en 2023, l'exécution des recettes d'accise sur les carburants revenant à l'État se distinguait de celle des autres recettes fiscales nettes en ce qu'elle était légèrement supérieure tant à la prévision initiale qu'à la prévision de la loi de finances de fin de gestion. La situation s'inverse en 2025 avec des recettes inférieures de 0,2 milliard d'euros aux prévisions.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'ACCISE SUR LES CARBURANTS EN 2024 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2025	LFI 2025	LFG 2025	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2025
16,3	16,5	16,5	– 0,2	– 0,2

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2025 et PLRG 2025.

(1) *Comité professionnel du pétrole,* Bulletin mensuel de décembre 2025, *22 janvier 2026, n° 768, cité par la Cour des comptes,* Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026, pp. 21.*

(2) *Cour des comptes,* Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements, *avril 2026, pp. 22-23.*

5. Les autres recettes fiscales

● Les autres recettes fiscales, qui se composent d'impositions variées, connaissent une forte progression de 19,7 milliards d'euros, soit 29,2 %, entre 2024 et 2025.

LES AUTRES RECETTES FISCALES NETTES DE 2024 A 2025

(en milliards d'euros)

Exécution 2024	Évolution spontanée	Mesures nouvelles et de transfert	Exécution 2025	Écart 2024-2025
67,5	+ 4,0	+ 15,6	87,2	+ 19,6

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Recettes fiscales de l'État et remboursements et dégrèvements*, avril 2026.*

Si l'évolution spontanée atteint 4 milliards d'euros, les mesures nouvelles et de transferts, d'un montant global de 15,6 milliards d'euros, expliquent les quatre cinquièmes (79,6 %) de la hausse du rendement des autres recettes fiscales.

Il convient particulièrement de noter :

– les modifications de la structure de l'accise sur l'électricité prévues par l'article 20 de la loi de finances pour 2025, notamment la fin du bouclier tarifaire (+ 4,6 milliards d'euros) et le financement de divers dispositifs de politique de l'énergie par affectation de l'accise, notamment en faveur des ZNI, partiellement compensée par une hausse de ses tarifs normaux ;

– de nombreuses mesures nouvelles et de transfert, d'un rendement total de 10,6 milliards d'euros, détaillées dans le tableau ci-après.

RENDEMENT DES MESURES NOUVELLES ET DE TRANSFERT (HORS ACCISE SUR L'ENERGIE)

(en milliards d'euros)

	Dont mesures nouvelles	Dont mesures de transfert	Total
Adoption de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises	+ 7,5	0	+ 7,5
Budgétisation de la participation des employeurs à l'effort de construction, dite « 1 % logement », auparavant affectée au FNAL	0	+ 2,7	+ 2,7
Budgétisation et augmentation du taux de la taxe sur les transactions financières	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,8
Budgétisation et hausse de la contribution de solidarité sur les billets d'avion	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,8
Taxe sur les rachats d'actions	+ 0,5	0	+ 0,5
Contribution différentielle temporaire sur les très hauts revenus	+ 0,4	0	+ 0,4
Relèvement de la taxe additionnelle sur les cartes grises (malus automobile)	+ 0,3	0	+ 0,3
Hausse de la contribution sur les contrats d'assurance, dit prélèvement « Cat Nat »	+ 0,2	0	+ 0,2
Rehaussement du plafond de la taxe sur les paris sportifs affectée à l'Agence nationale du sport	0	– 0,1	– 0,1
Évolution de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité	– 0,4	0	– 0,4
Contentieux fiscaux et divers	– 1,8	0	– 1,8
TOTAL	**+ 7,5**	**+ 3,1**	**+ 10,6**

Source : Cour des comptes.

Les autres recettes fiscales nettes s'établissent à un niveau supérieur de près de 3 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale en raison de diverses plus-values, notamment sur les retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes (+ 800 millions d'euros), l'impôt sur la fortune immobilière (+ 180 millions d'euros), la taxe sur les transactions financières (+140 millions) et les droits de mutation.

ÉCART DES AUTRES RECETTES FISCALES EN 2025 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2025	LFI 2025	LFG 2025	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFG 2025
87,2	84,2	87,2	+ 3,0	0,0

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2025 et PLRG 2025.

Il convient en revanche de noter l'importante moins-value enregistrée sur deux mesures de la loi de finances pour 2025 :

– le rendement de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) n'atteint que 0,4 milliard d'euros, alors qu'en étaient attendus 2 milliards d'euros aux termes de la loi de finances initiale et 1,4 milliard d'euros aux termes de la loi de finances de fin de gestion ;

– le rendement de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, atteignant 7,5 milliards d'euros, est inférieur de 0,5 milliard d'euros à la prévision.

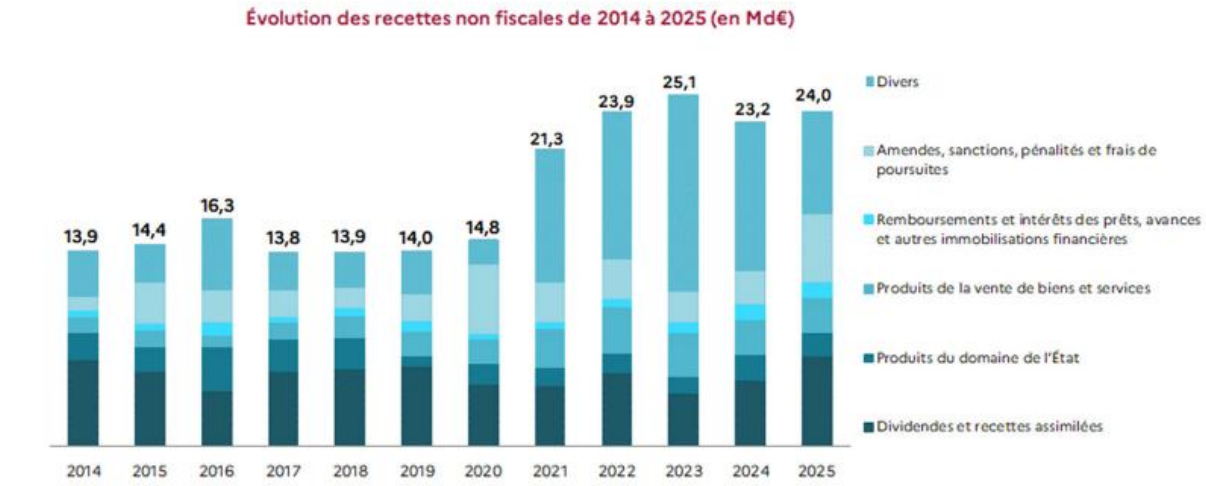
Interrogée par le rapporteur général, la direction de la législation fiscale indique que le rendement inférieur aux prévisions de la CDHR est imputable à des comportements d'optimisation, liés notamment à une distribution anticipée des dividendes au dernier trimestre 2024 (+ 138 % par rapport à décembre 2023), en lien avec l'adoption tardive de la LFI pour 2025 en début d'année 2025. Une mauvaise appréciation du nombre de redevables est également en cause, l'étude d'impact annexée au PLF pour 2025 en évaluait le total à 24 300 pour l'année 2025. En pratique, seules 7 203 personnes ont effectivement acquitté un acompte.

Cette double moins-value pourrait témoigner à nouveau – après les écarts constatés au cours des exercices précédents en matière de contribution sur la rente infra-marginale des producteurs d'électricité – d'une difficulté de l'administration à concevoir de nouveaux impôts et en estimer précisément le rendement. **Le rapporteur général y voit en tout cas une confirmation de la nécessité d'œuvrer au redressement des comptes publics par la maîtrise de la dépense plutôt que par le déploiement d'un surcroît de créativité fiscale aux résultats régulièrement décevants.**

II. DES RECETTES NON FISCALES EN HAUSSE DE 3,4 %

Avec 24 milliards d'euros en 2025, les recettes non fiscales représentent environ 6,3 % des recettes totales du budget général de l'État (avant déduction des prélèvements sur recettes et hors fonds de concours).

Après deux années de forte augmentation en 2021 (+ 43,9 %) et en 2022 (+ 12,2 %) et une année de hausse plus modérée en 2023 (+ 5 %), elles avaient connu une baisse de 7,6 % (– 1,9 milliard d'euros) en 2024, variations essentiellement imputables aux versements de l'Union européenne pour le financement du plan national de relance et de résilience (PNRR). Au cours de l'exercice 2025, elles ont légèrement progressé, passant de 23,2 à 24 milliards d'euros, soit une hausse de 3,4 %, alors même que la loi de finances initiale prévoyait une baisse de 9,5 %.



NB : l'agrégat « Divers » comprend notamment la participation de l'Union européenne au financement du plan national de relance et de résilience par la Facilité pour la reprise et la résilience, ce qui constitue l'essentiel de ses recettes depuis 2021.

RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2024 ET 2025

(en milliards d'euros)

Recette	Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	Évolution 2025/2024
Dividendes et recettes assimilées	4,8	6,0	6,5	+ 1,7
Produits du domaine de l'État	1,8	1,6	1,7	– 0,1
Produits de la vente de biens et services	2,5	2,5	2,5	0,0
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	1,1	1,2	1,1	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,4	2,8	4,9	+ 2,5
Divers	10,6	7,0	7,3	– 3,3
Total	**23,2**	**21,0**	**24,0**	+ 0,8

Source : PLRG 2025.

A. DES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES EN HAUSSE DE PLUS D'UN TIERS ET SUPÉRIEURS DE 8,3 % A LA PRÉVISION INITIALE

Les dividendes et recettes assimilées représentent 27,1 % des recettes non fiscales du budget général de l'État en 2025 – proportion en hausse de 6,4 points par rapport à 2024 –avec 6,5 milliards d'euros, montant en hausse de plus de 35,4 % par rapport à leur niveau de 2024 (4,8 milliards d'euros), notamment sous l'effet de la progression de 2,25 milliards d'euros des dividendes des entreprises non financières. L'exécution est supérieure de 0,5 milliard d'euros, soit 8,33 %, aux prévisions initiales.

L'affectation des recettes des opérations patrimoniales de l'État

Les dividendes sont affectés au budget général de l'État. En revanche, les opérations patrimoniales – c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession – relèvent du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Après deux années de forte réduction de son dividende – passé de 3,4 milliards d'euros en 2020 à 1,9 milliard d'euros en 2021, puis à 0,6 milliard d'euros en 2022 – en raison de son moindre bénéfice, la **Banque de France** n'en avait pas versé à l'État en 2023 ni en 2024. Elle n'avait effectivement pas dégagé de résultat en 2022 et en 2023, ce qui avait entraîné l'absence de dividende distribuable l'année suivante. De même, en raison de l'absence de résultat positif en 2024, elle n'a pas versé de dividende en 2025. En revanche, la caisse de réserve des employés de la Banque de France a présenté en 2025 comme en 2024 un excédent de couverture reversé à l'État, d'un montant de 0,16 milliard d'euros en 2025 après 0,84 milliard d'euros en 2024.

La **Caisse des dépôts et consignations** a versé 1,5 milliard d'euros de dividendes à l'État en 2025. Le montant des dividendes versés retrouve pratiquement son niveau de 2023, après une légère baisse à 1,3 milliard d'euros en 2024. Il reste inférieur à celui de l'exercice 2022 (2,2 milliards d'euros) mais est sensiblement supérieur à celui des années précédentes (666 millions d'euros en 2020 et 907 millions d'euros en 2021). Ces dividendes se répartissent entre un versement au titre des résultats de l'année N-1 (744 millions d'euros pour l'année 2024) et un acompte versé au titre des résultats de l'année N (762 millions d'euros pour 2025).

Enfin, les **dividendes versés par les entreprises non financières** du portefeuille de l'État actionnaire accélèrent leur progression en 2025, passant de 2,5 milliards d'euros en 2024 à **4,7 milliards d'euros en 2025**, soit une hausse de 88 %, après 2,2 milliards d'euros en 2023, notamment sous l'effet du **versement exceptionnel de 2 milliards d'euros par EDF**. Comme le rappelle la Cour des comptes, « *le versement exceptionnel de dividendes par EDF à hauteur de 2 milliards d'euros en numéraire fait suite à deux années d'absence de versement (2022 et 2023) et à sept années de versement sous forme d'actions nouvelles (excepté en 2018). Il est dû à une amélioration importante du résultat du groupe, qui s'est élevé à 15,2 milliards d'euros en 2024.* » [(1)] La Cour n'en relève pas moins que ce versement intervient alors que « *l'entreprise va devoir réaliser des investissements importants dans les années à venir avec notamment la construction de la nouvelle génération de réacteurs* » et estime que l'effet non négligeable de pareille contribution au budget de l'État sur la situation financière d'EDF « *devrait conduire l'État à clarifier à l'avenir la politique de dividendes qui lui est appliquée* ».

Hors le cas particulier d'EDF, les dividendes les plus élevés sont versés par Engie (0,85 milliard d'euros), Giat (0,39 milliard d'euros), Orange (0,27 milliard d'euros), la SOGEPA (Société de gestion de participations aéronautiques) (0,24 milliard d'euros) et l'établissement public à caractère industriel et commercial qui porte la participation de l'État au capital de Bpifrance (EPIC Bpifrance) (0,16 milliard d'euros).

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 *Recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits, avril 2026.*

B. D'AUTRES RECETTES NON FISCALES EN BAISSE DE 2,8 MILLIARDS D'EUROS

Les autres recettes non fiscales connaissent en 2025 une baisse de 0,9 milliard d'euros, soit 4,9 %, passant de 18,4 milliards d'euros à 17,5 milliards d'euros. Quoiqu'elle soit moins prononcée qu'en 2024, année au cours de laquelle elle avait atteint 2,8 milliards d'euros (13,2 %), cette nouvelle baisse des autres recettes fiscales est, comme l'année précédente, le fait de moindres versements en provenance de l'Union européenne, qui affecte le montant de la ligne des recettes diverses.

Les montants respectifs des autres lignes de recettes se caractérisent par leur stabilité, à l'exception de celle des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite, en forte hausse.

1. Des produits du domaine de l'État stables

Alors que, du fait de la progression de la redevance hydraulique versée par la Compagnie nationale du Rhône, les produits du domaine de l'État avaient connu en 2024 une hausse de 50 %, s'établissant à 1,8 milliard d'euros après 1,2 milliard d'euros en 2023, ils sont presque stables entre 2024 et 2025, atteignant 1,7 milliard d'euros à la fin de ce dernier exercice.

2. Des produits de la vente de biens et services stables

Après des baisses de 0,2 milliard d'euros en 2023 et 0,6 milliard d'euros en 2024, qui s'expliquaient essentiellement par la baisse des recettes non affectées des enchères des actifs carbone, le montant des produits de la vente de biens et services atteint en 2025, comme en 2024, 2,5 milliards d'euros.

3. Des remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières stables

Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières ont rapporté 1,1 milliard d'euros en 2025, comme en 2024.

4. Des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite en forte hausse de 2,5 milliards d'euros

Si le montant des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite avait progressé de 0,2 milliard d'euros entre 2023 et 2024, pour atteindre 2,4 milliards d'euros en 2024, il fait plus que doubler entre 2024 et 2025, s'établissant à 4,9 milliards d'euros au terme de l'exercice 2025, soit une progression de 104,2 %.

Cette forte progression s'explique la triple progression des produits :

– des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence, lesquelles voient leur montant passer de 0,5 milliard d'euros en 2023 à 1,8 milliard d'euros en 2025 ;

– des amendes prononcées par les autres autorités administratives indépendantes, qui atteignent 0,4 milliard d'euros en 2025, après 0,1 milliard d'euros en 2024 ;

– des autres amendes et condamnations pécuniaires, d'un montant de 1,8 milliard d'euros en 2025, alors qu'il n'était que de 1,1 milliard d'euros en 2024 ;

– des pénalités, qui atteignent 0,1 milliard d'euros en 2025, alors qu'elles s'élevaient à 0,004 milliard d'euros en 2024.

5. Des recettes diverses en baisse de 3,3 milliards d'euros

Cette catégorie, qui comprend un grand nombre de types de recettes de faible montant, connaît une nouvelle baisse sensible. Après avoir diminué de 3,5 milliards d'euros, soit 24,8 %, en 2024 par rapport à 2023, pour s'établir à 10,6 milliards d'euros, elle voit son montant baisser de 3,3 milliards d'euros en 2025, pour atteindre 7,3 milliards d'euros, soit une baisse de 31,1 %.

Cette évolution s'explique essentiellement par la baisse de 4,2 milliards d'euros des versements de l'Union européenne au titre du financement du PNRR, passés de 7,5 milliards d'euros en 2024 à 3,3 milliards d'euros en 2025, conformément à l'échéancier prévisionnel des versements. Le dernier paiement, en 2026, devrait atteindre un montant légèrement supérieur à 6,1 milliards d'euros.

L'incidence de la baisse des versements européens sur le montant des recettes diverses est atténuée par la progression de 0,9 milliard d'euros des autres recettes entrant dans la catégorie des recettes diverses, notamment sous l'effet d'une hausse des reversements au titre des procédures de soutien financier au commerce extérieur, de 0,5 milliard d'euros, et d'une hausse des produits divers, qui atteignent 0,8 milliard d'euros (+ 0,7 milliard d'euros), notamment sous l'effet de prélèvements d'un montant de 0,5 milliard d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

I. EN 2025, LES DÉPENSES DE L'ÉTAT REPRÉSENTENT MOINS DE 30 % DES DÉPENSES PUBLIQUES

• En 2025, les dépenses publiques, hors crédits d'impôt [(1)], se sont élevées à 1 693,9 milliards d'euros, un montant proche de la prévision initiale (– 0,9 milliard d'euros, soit – 0,1%). Elles augmentent de 41,0 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2024, soit une hausse de 2,5 % en valeur et de 1,4 % en volume.

ÉVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES NETTES DES TRANSFERTS ENTRE ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en millions d'euros)

	2024	2025		Écart Exécution-LFI		Écart 2024-2025	
		LFI 2025	Exécution 2025	Md€	%	Md€	%
Administrations publiques centrales (APUC)	572,7	584,1	582,9	– 1,2	– 0,2%	+ 10,2	+ 1,8%
– dont État	449	459	N.D.	–	–	–	–
– dont ODAC	122	124	N.D.	–	–	–	–
Administrations publiques locales (APUL)	322,4	333,7	327,9	– 5,8	– 1,7%	+ 5,5	+ 1,7%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	757,7	779,0	783,2	+ 4,2	+ 0,5%	+ 25,5	+ 3,4%
Total des dépenses publiques	**1 652,9**	**1 694,8**	**1 693,9**	**– 0,9**	**– 0,1%**	**+ 41,0**	**+ 2,5%**

Note : les chiffres sont exprimés en comptabilité nationale, hors crédits d'impôts et nets des transferts entre administrations publiques.
Source : données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

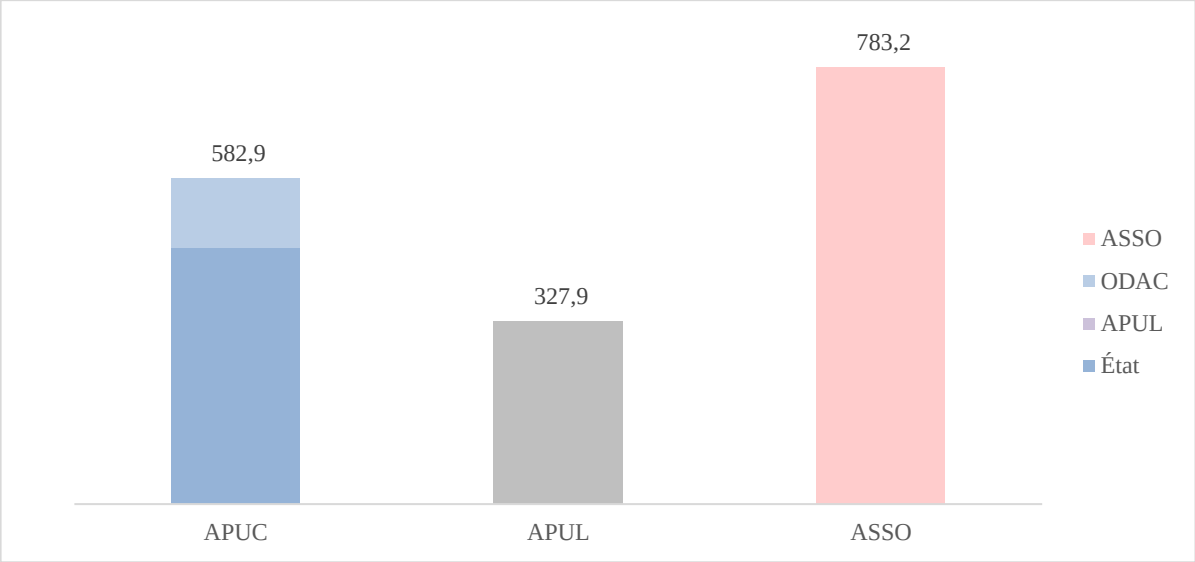
Les dépenses des administrations publiques centrales (APUC) ont atteint 582,9 milliards d'euros [(2)]. Parmi elles, les **dépenses de l'État**, qui sont analysées plus en détails dans la présente fiche, représentent environ **27 % des dépenses publiques**, contre 7 % pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Au total, les dépenses des APUC ne représentent donc que 34 % des dépenses publiques, contre 20 % pour les administrations publiques locales (APUL) et **46 % pour les administrations de sécurité sociale** (ASSO).

(1) Par convention, les dépenses publiques sont exprimées par le Gouvernement hors crédits d'impôt. En incluant les crédits d'impôt, les dépenses publiques atteignent 1 714 milliards d'euros en 2025, en hausse de 41,4 milliards d'euros par rapport à 2024 (+ 2,5 % contre + 4,0 % en 2024 et + 3,7 % en 2023).

(2) Les chiffres présentés dans le I de la présente fiche sont exprimés en comptabilité nationale, contrairement à ceux des II à IV qui sont en comptabilité budgétaire. Des incertitudes subsistent s'agissant des APUL et des ASSO, les comptes de ces dernières n'étant pas encore arrêtés.

RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2025

(en milliards d'euros)

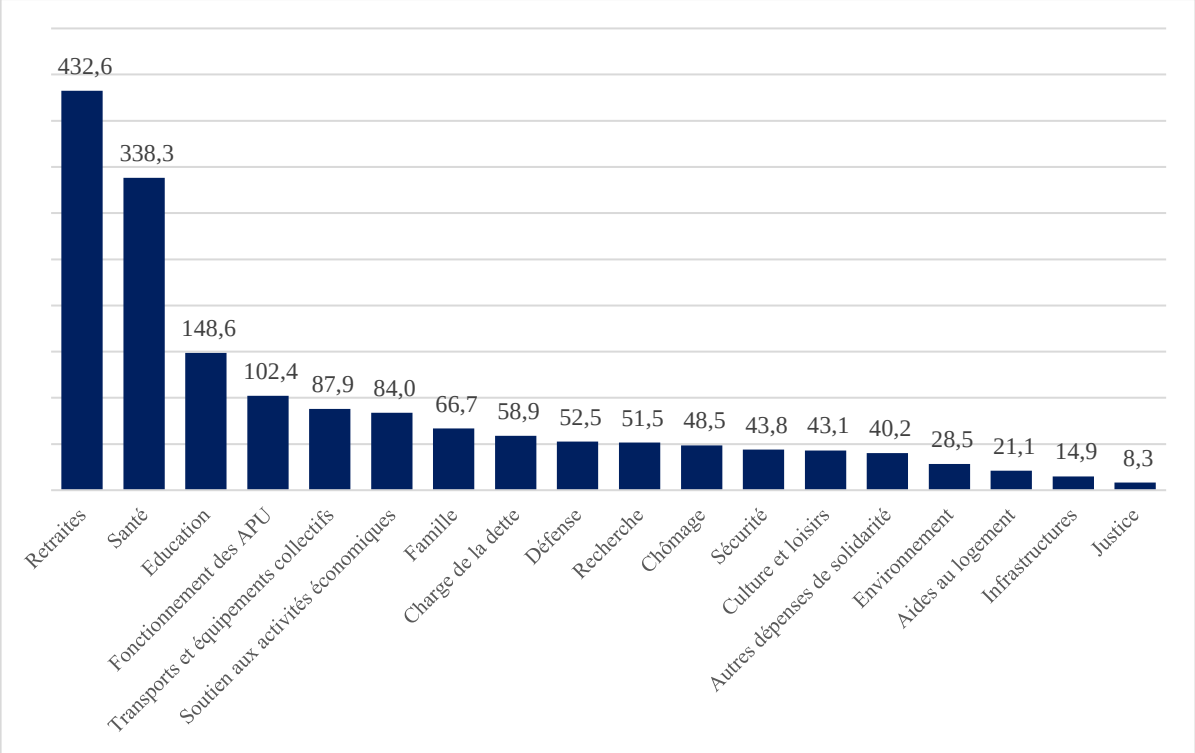


Source : commission des finances d'après les données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

La part des ASSO dans les dépenses publiques résulte en grande partie du poids des **retraites** et de la **santé**, qui constituent – de loin – les principaux postes de dépense publique, représentant respectivement **26 % et 20 % du total**.

RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION EN 2024

(en milliards d'euros)



Note : Les montants sont ceux de l'année 2024, les données de l'INSEE pour 2025 n'étant pas encore disponibles. Les données de l'INSEE incluent les crédits d'impôt pouvant être comptabilisés en dépense.

Source : commission des finances d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux annuels pour l'année 2024, compte provisoire, mai 2026).

À cet égard, il convient de souligner qu'**une partie des dépenses de l'État** – représentant entre 40 milliards et 50 milliards d'euros – **ne contribuent pas au fonctionnement des services publics mais financent les retraites**, d'une part en raison en raison de la mécanique peu intuitive du compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui finance les pensions de retraite des anciens fonctionnaires civils et militaires et subventionne le système de retraites dans son ensemble *(voir le III de la présente fiche)* et, d'autre part, en raison des subventions versées par l'État aux régimes spéciaux de retraite en déséquilibre (1).

● S'agissant de la dynamique des dépenses publiques, **les dépenses de l'État progressent moins rapidement que celles des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale**. Entre 2024 et 2025, cette tendance est toutefois moins évidente que les années précédentes, avec une hausse des dépenses des APUC de 0,8 % en volume (+ 10,2 milliards d'euros), contre :

– les dépenses des APUL qui ont progressé de 1,0 % (+ 5,5 milliards d'euros), leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement ralentissant du fait de la baisse de l'inflation, de la dynamique habituelle du cycle électoral ainsi que de « *la mise à la charge des collectivités d'une contribution au redressement des finances publiques [qui, bien que moins élevée qu'anticipé,] les a incitées à modérer l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement* » (2) ;

– les dépenses des ASSO qui ont augmenté de 2,4 % (+ 25,5 milliards d'euros), malgré le reflux de l'inflation sur laquelle sont indexées les prestations sociales, portées par la hausse des dépenses de retraite (+ 13,2 milliards d'euros) et de santé (+ 6,2 milliards d'euros) (3).

Toutefois, la modération des dépenses de l'État est d'autant plus forte que la hausse de ses dépenses est principalement due, outre les dépenses militaires, à l'augmentation de la charge de la dette. Or **l'État s'endette** non seulement pour équilibrer son propre budget, mais aussi **pour compenser les transferts budgétaires et fiscaux qu'il verse aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale**.

Naturellement, **des efforts sont à faire sur tous les postes de dépense**, y compris les crédits de l'État ; le rapporteur général s'y est employé lors de l'examen du dernier PLF et il ne peut que regretter le **peu d'économies pérennes** réalisées en 2025 ainsi que le peu d'empressement du Parlement à le suivre dans ses propositions d'économies pour 2026. Néanmoins, il est nécessaire de prendre conscience que **les comptes publics ne pourront être redressés sans une réforme du système de retraites et du système de santé**, en mettant tout le monde à contribution.

---

(1) Ces dépenses sont financées par la mission Régimes sociaux et de retraite. *Outre les crédits budgétaires, l'État finance également certains régimes spéciaux de retraite par le biais de taxes affectées.*

(2) Cour des comptes, « La situation des finances publiques début 2026 », rapport public thématique, février 2026, page 33.

(3) Pour ces deux derniers chiffres, voir INSEE, « En 2025, le déficit public s'élève à 5,1 % du PIB, la dette publique à 115,6 % du PIB », Comptes nationaux des administrations publiques – Premiers résultats – Année 2025, Informations rapides, n° 78, 27 mars 2026.

II. ANALYSE DES PRINCIPALES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT, MISSION PAR MISSION

En 2025, les dépenses de l'État par voie de crédits budgétaires (1) ont atteint 660,8 milliards d'euros, dont :

– 441,2 milliards d'euros pour les dépenses nettes du **budget général** (hors remboursements et dégrèvements d'impôts d'État), en diminution de 2,2 milliards d'euros (– 0,5 %) par rapport à 2024 ;

– 2,4 milliards d'euros pour les **budgets annexes**, en hausse de 82 millions d'euros (+ 3,5 %) ;

– et 217,2 milliards d'euros pour les **comptes spéciaux**, en diminution de 3,5 milliards d'euros (– 1,6 %).

Si **l'évolution des dépenses de l'État a aussi contribué à l'amélioration du déficit public**, cela est, selon la Cour des comptes, « ***moins du fait d'économies pérennes documentées qu'au moyen d'une forte réduction des crédits et de mesures de régulation budgétaire en cours d'exercice*** » (2). L'exercice 2025 a notamment été marqué par un décret d'annulation (3) (– 2,7 milliards d'euros) et par des annulations de crédits dans la loi de finances de fin de gestion (4) (– 7,2 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEPUIS 2019

(en milliards d'euros)

	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Évolution 2024-2025**	
Budget général	336,1	389,7	426,7	445,7	454,6	443,4	441,2	– 2,2	– 0,5 %
Budgets annexes	2,3	2,2	2,4	2,5	2,2	2,4	2,4	+ 0,1	+ 3,5 %
Comptes spéciaux	191,1	205,2	191,7	205,8	219,0	220,7	217,2	– 3,5	– 1,6 %
Total	**529,5**	**597,1**	**620,8**	**654**	**675,8**	**666,5**	**660,8**	**– 5,7**	**– 0,9 %**

Note : pour le budget général, ne figurent que les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Il convient toutefois de souligner que **les dépenses** du budget général, d'une part, ainsi que celles des budgets annexes et des comptes spéciaux, d'autre part, **ne peuvent être purement et simplement additionnées**, au risque d'en compter certaines plusieurs fois. Les analyses de la présente fiche se concentreront plus particulièrement sur les crédits du budget général. En complément, chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial font l'objet d'une note d'exécution détaillée dans le tome II du présent rapport.

(1) Les dépenses de l'État peuvent aussi prendre d'autres formes que des crédits budgétaires, notamment celles des prélèvements sur recettes et des taxes affectées (voir infra *le IV de la présente fiche).*

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion*, avril 2026, page 11.*

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

(4) Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

A. LES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

Les **dépenses nettes** du budget général – qui n'incluent pas les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (voir encadré) –, s'élèvent à **441,2 milliards d'euros**. Elles sont inférieures de 3,8 milliards d'euros (– 0,9 %) aux prévisions de la loi de finances initiale [(1)], y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) [(2)], et diminuent de 2,2 milliards d'euros (– 0,5 %) par rapport à l'exécution 2024.

Budget général et dépenses nettes

En 2025, les dépenses du budget général ont atteint 578 milliards d'euros. Ce total inclut la totalité des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, qui s'élèvent à 141,4 milliards d'euros, dont 136,8 milliards d'euros pour les impôts d'État (programme 200) et 4,5 milliards d'euros pour les impôts locaux (programme 201).

Les dépenses nettes du budget général ne prennent pas en compte les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, dans la mesure où ces dépenses, bien qu'elles prennent la forme de crédits budgétaires, ont par nature trait aux recettes fiscales, puisqu'elles sont liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des recettes ou renonce à recouvrer certaines créances. Sont notamment concernés les remboursements de trop perçu, les dégrèvements, 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 débets.

Depuis la réforme de la loi organique relative aux lois de finances de 2021, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont comptabilisés au sein des dépenses nettes.

Si les dépenses du budget général sont inférieures de 4,4 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale et de 6,9 milliards d'euros à leur niveau de 2024, cela est largement dû aux écarts relatifs aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (– 3,6 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale et – 4,7 milliards d'euros par rapport à 2024).

● L'évolution des dépenses entre 2024 et 2025 a été affectée par un certain nombre de **mesures de périmètre**. Des débudgétisations ont eu lieu sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, avec un financement des charges du service public de l'énergie dans les zones non interconnectées par une fraction d'accises sur les énergies (– 1 milliard d'euros) et un recours aux certificats d'économie d'énergie pour le soutien aux poids lourds électriques et le leasing social (– 0,34 milliard d'euros). À l'inverse, sur la mission *Cohésion des territoires*, les taxes auparavant affectées au Fonds national d'aide au logement ont été rebudgétisées (+ 2,9 milliards d'euros).

En outre, sur la mission *Engagements financiers de l'État*, la suppression du programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* a réduit les crédits budgétaires de 6,5 milliards d'euros.

---

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

(2) Par rapport au montant des crédits inscrits à l'état B annexé à la loi de finances pour 2025, les dépenses nettes sont supérieures de 2,4 milliards d'euros (+ 0,5 %) ; en effet, les crédits inscrits à l'état B n'intègrent pas les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP).

● Les crédits du budget général ont été tirés par **la hausse tendancielle des dépenses**, estimée à **+ 15,2 milliards d'euros par la Cour des comptes** (1). Cela résulte principalement de :

– la mise en œuvre des trajectoires budgétaires prévues dans les **lois de programmation sectorielles** (2) (+ 4,4 milliards d'euros), en particulier sur la mission *Défense* (+ 3,7 milliards d'euros) et sur les missions régaliennes ;

– la hausse des **charges du service public de l'énergie** (+ 3,8 milliards d'euros (3)), liée au renchérissement du soutien aux énergies renouvelables dans un contexte de baisse des prix de l'énergie (4) ;

– la forte dynamique des **dépenses de guichet**, en particulier les aides au logement financées par la mission *Cohésion des territoires* ainsi que l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité financées par la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* ;

– une forte **augmentation des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*** (+ 2,4 milliards d'euros), liée à une hausse de quatre points du taux des contributions civiles *(voir le III de la présente fiche)*.

● Cette augmentation tendancielle des dépenses a été partiellement compensée par des **mesures d'économies**. Celles-ci sont toutefois, comme le relève la Cour des comptes, non seulement « ***difficiles à identifier et à analyser*** » (5), mais aussi modestes et « ***limitées à quelques dispositifs*** » (6).

Au sein des économies documentées, estimées à 4,9 milliards d'euros, les **économies pérennes** s'élèvent à quelque 3,7 milliards d'euros. Elles consistent notamment en un recentrage de certaines aides aux entreprises (en particulier les aides à l'embauche des apprentis les plus qualifiés, les dispositifs d'insertion sur le marché du travail, les contrats aidés, les emplois francs et les dispositifs d'accompagnement de Bpifrance), en un redimensionnement d'aides aux particuliers (prime à la conversion, MaPrimeRénov') ainsi qu'en un rééchelonnement ou un décalage de projets d'investissement immobilier ou numérique en cours dans les ministères. S'y ajoutent des **économies ponctuelles**, pour 1,2 milliard d'euros, difficiles à reconduire sur plusieurs exercices, en particulier des prélèvements de trésorerie chez certains opérateurs. Enfin, les économies résultant de mesures de « rabot » sont chiffrées par la Cour des comptes à 4,5 milliards d'euros, notamment la baisse des crédits des missions *Aide publique au développement* et *Investir pour la France de 2030*.

---

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 103.*

(2) Sont notamment en vigueur une loi de programmation militaire ainsi que des lois de programmation pour la justice, pour le ministère de l'intérieur et pour la recherche.

(3) En neutralisant les mesures de périmètre liées à la débudgétisation de certaines charges du service public de l'énergie, ces dernières augmentent de 5 milliards d'euros entre 2024 et 2025.

(4) Le coût des charges du service public de l'énergie a été réévalué en cours d'exercice par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans une délibération du 10 juillet 2025.

(5) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 38.*

(6) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 17.*

Comme l'indique la Cour des comptes, la diminution des dépenses de l'État « *ne repose pas sur des économies pérennes qui seraient venues compenser l'augmentation tendancielle de certaines dépenses courantes. Notamment, les dépenses ne sont pas revenues sous leur niveau de 2021, malgré l'extinction de la quasi-totalité des dispositifs exceptionnels nés des crises sanitaire puis énergétique* » (1).

En définitive, la maîtrise des dépenses de l'État a surtout été due aux **mesures de régulation décidées en cours de gestion**, avec des annulations de crédits dans le décret du 25 avril 2025 précité (– 2,6 milliards d'euros sur le budget général), des surgels de crédits ainsi que des annulations de crédits dans la loi de finances de fin de gestion (– 4,0 milliards d'euros sur le budget général hors remboursements et dégrèvements d'impôts d'État). Ces mesures de régulation ont surtout concerné les mesures situées en dehors du champ régalien.

● Le rapporteur général estime que les **revues de dépenses** réalisées depuis 2023 ont été **insuffisamment exploitées**. La présentation au Parlement des résultats des revues de dépenses inscrites dans les textes financiers pour l'année 2025 n'a été officiellement transmise au Parlement qu'en mars 2026, alors même que l'article 167 de la loi de finances pour 2023 prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 1er juin de chaque année, d'un rapport « *présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées* ». En outre, **le chiffrage des économies identifiées n'a pas été présenté de façon claire et transparente**. À cet égard, le rapporteur général souscrit aux recommandations formulées par la Cour des comptes consistant à anticiper la publication, actuellement trop tardives, des revues de dépenses, et à distinguer, dans les documents budgétaires, ce qui relève de l'évolution tendancielle des dépenses, des dépenses nouvelles et des économies proposées ou mises en œuvre.

1. L'enseignement scolaire demeure le principal poste de dépense, devant la défense, la charge de la dette et les pensions de retraite

En 2025, l'enseignement scolaire (64 milliards d'euros hors pensions) est resté le principal poste de dépense du budget général de l'État, devant la défense (52,8 milliards d'euros), la charge de la dette (2) (51,6 milliards d'euros) et les contributions des ministères au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (3) (49,2 milliards d'euros).

On peut toutefois relever que les dépenses relatives à l'enseignement scolaire, qui diminuent légèrement par rapport à 2024 (– 44 millions d'euros), sont

---

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion*, avril 2026, page 88.*

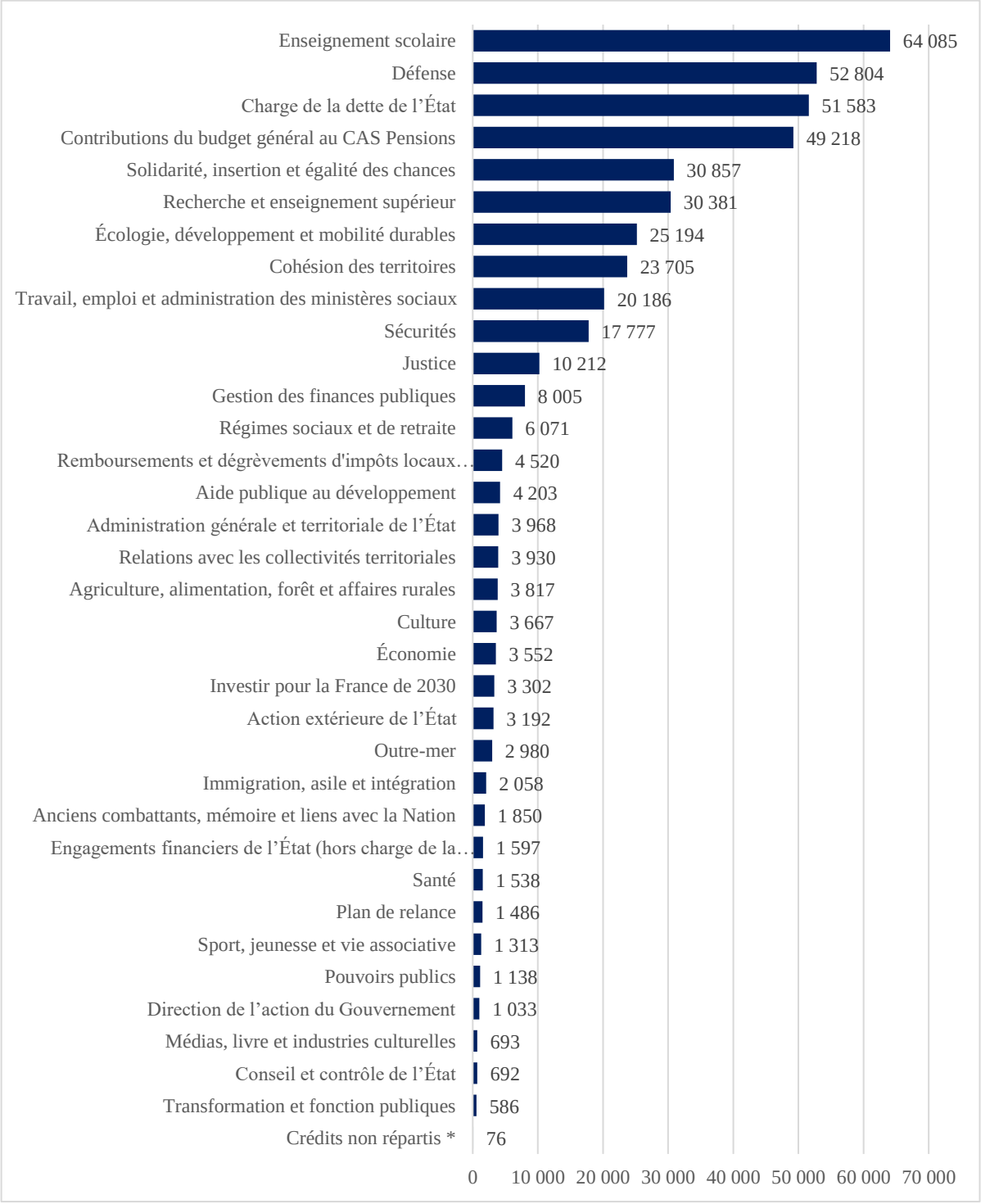
(2) La charge de la dette de l'État est la somme des crédits du programme 117 Charge de la dette et trésorerie de l'État *et du programme 355* Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État *de la mission* Engagements financiers de l'État.

(3) Les contributions du budget général et des budgets annexes au CAS Pensions *sont destinées à financer les pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Elles sont réparties au sein de l'ensemble des missions qui contiennent des crédits de personnel (titre 2).*

moins dynamiques que les dépenses militaires (+ 3,6 milliards d'euros), les contributions au CAS *Pensions* (+ 2,4 milliards d'euros) et la charge de la dette (+ 1,5 milliard d'euros).

MONTANT DES CRÉDITS HORS PENSIONS CONSOMMÉS MISSION PAR MISSION EN 2025

(en millions d'euros)



* Pour la mission *Crédits non répartis*, le montant ne correspond pas aux crédits consommés sur la mission mais aux crédits transférés vers d'autres missions du budget général.

Note : la charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions* ne sont pas des missions budgétaires en tant que telles, mais elles sont isolées à des fins de clarté.

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

2. Un niveau de dépenses inférieur de 3,8 milliards d'euros (– 0,9 %) aux prévisions de la loi de finances initiale

Par rapport aux prévisions de la loi de finances, y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), les dépenses nettes du budget général sont inférieures de 3,8 milliards d'euros (– 0,9 %).

Par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances, hors FDC-ADP, l'écart à la prévision est de + 2,4 milliards d'euros (+ 0,5 %).

Sur les trente-trois missions du budget général [(1)], treize présentent un niveau de consommation de crédits supérieur ou égal aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale, et vingt et un niveau inférieur à la prévision.

a. Les principales missions dont les crédits sont sur-exécutés

Les crédits consommés sur la **mission *Plan de relance***, bien que cette dernière n'ait pas été abondée par la loi de finances, ont atteint 1,5 milliard d'euros, provenant intégralement de reports de crédits de 2024 vers 2025. Ces dépenses ont concerné les infrastructures et la mobilité vertes (343 millions d'euros), la rénovation énergétique (240 millions d'euros), les énergies et les technologies vertes (193 millions d'euros), la biodiversité et la lutte contre l'artificialisation (130 millions d'euros), le soutien au financement des entreprises (107 millions d'euros), le soutien à la souveraineté technologique (95 millions d'euros) ainsi que la modernisation des administrations régaliennes (43 millions d'euros).

Les crédits de la **mission *Défense*** exécutés en 2025 atteignent 52,8 milliards d'euros. Ils excèdent de 2,3 milliards d'euros les crédits de la loi de finances initiale (+ 5 %). Cette sur-exécution résulte de la dynamique des dépenses relatives aux grands programmes d'armement, portées par un niveau de report de charges élevé [(2)], ainsi que par un certain nombre de surcoûts liés notamment aux opérations extérieures et missions intérieures (+ 164 millions d'euros), le renforcement des déploiements français sur le flanc Est de l'OTAN (+ 342 millions d'euros) et le soutien à l'Ukraine (+ 593 millions d'euros), partiellement compensés par une évolution favorable du coût des facteurs (– 0,6 milliard d'euros). Elle a été permise par un niveau élevé de reports de crédits de 2024 vers 2025 (+ 1,2 milliard d'euros) et de fonds de concours et d'attributions de produits (+ 1,2 milliard d'euros) ainsi que par l'ouverture de crédits supplémentaires dans la loi de finances de fin de gestion (+ 161 millions d'euros).

---

(1) Ce total exclut la mission Avances à l'audiovisuel public*, qui n'est plus une mission du budget général mais un compte de concours financiers.*

(2) Le report de charges correspond aux dépenses rattachées à une année N, pour lesquelles le service fait a été certifié, mais qui ne sont payées qu'en année N+1. Il constitue une dépense obligatoire en début d'exercice, qui grève d'autant les ressources disponibles pour le reste de l'année. En 2025, le report de charges de la mission Défense a atteint 8 milliards d'euros, soit 22 % des crédits de paiement hors titre 2.

ÉCART ENTRE LE MONTANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT HORS PENSIONS CONSOMMÉS EN 2025 ET LES CRÉDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

	LFI 2025 (hors FDC-ADP)	**LFI 2025 (yc FDC-ADP)**	**Exécution 2025**	**Écart à la prévision LFI (yc FDC-ADP)**	
Plan de relance	0	0	1 486	+ 1 486	
Défense	50 478	51 349	52 804	+ 1 455	+ 2,8%
Écologie, développement et mobilité durables	20 747	24 620	25 194	+ 574	+ 2,3%
Solidarité, insertion et égalité des chances	30 309	30 309	30 857	+ 548	+ 1,8%
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	19 729	19 741	20 186	+ 445	+ 2,3%
Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)	1 270	1 282	1 597	+ 315	+ 24,6%
Régimes sociaux et de retraite	5 992	5 992	6 071	+ 79	+ 1,3%
Sécurités	17 330	17 714	17 777	+ 63	+0,4%
Santé	1 482	1 482	1 538	+ 56	+ 3,8%
Économie	3 498	3 506	3 552	+ 46	+ 1,3%
Cohésion des territoires	23 115	23 662	23 705	+ 43	+ 0,2%
Outre-mer	2 917	2 957	2 980	+ 23	+ 0,8%
Pouvoirs publics	1 138	1 138	1 138	+ 0	+ 0,0%
Direction de l'action du Gouvernement	985	1 042	1 033	– 9	– 0,9%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 854	1 868	1 850	– 18	– 1,0%
Conseil et contrôle de l'État	710	716	692	– 24	– 3,4%
Médias, livre et industries culturelles	720	720	693	– 27	– 3,8%
Relations avec les collectivités territoriales	3 963	3 963	3 930	– 33	– 0,8%
Culture	3 724	3 725	3 667	– 58	– 1,6%
Action extérieure de l'État	3 264	3 271	3 192	– 79	– 2,4%
Immigration, asile et intégration	2 081	2 186	2 058	– 128	– 5,9%
Transformation et fonction publiques	713	719	586	– 133	– 18,5%
Crédits non répartis *	225	225	76	– 149	– 66,2%
Gestion des finances publiques	8 137	8 169	8 005	– 164	– 2,0%
Aide publique au développement	4 373	4 373	4 203	– 170	– 3,9%
Sport, jeunesse et vie associative	1 460	1 495	1 313	– 182	– 12,2%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 987	4 000	3 817	– 183	– 4,6%
Administration générale et territoriale de l'État	4 110	4 172	3 968	– 204	– 4,9%
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	4 729	4 729	4 520	– 209	– 4,4%
Enseignement scolaire	64 318	64 329	64 085	– 244	– 0,4%
Justice	10 466	10 474	10 212	– 262	– 2,5%
Recherche et enseignement supérieur	30 698	30 742	30 381	– 361	– 1,2%
Contributions du budget général au CAS Pensions	50 134	50 134	49 218	– 916	– 1,8%
Investir pour la France de 2030	5 265	5 265	3 302	– 1 963	– 37,3%
Charge de la dette de l'État	54 899	54 899	51 583	– 3 316	– 6,0%
Total des dépenses nettes du budget général	**438 820**	**444 971**	**441 194**	**– 3 777**	**– 0,8%**

* Pour la mission *Crédits non répartis*, le montant ne correspond pas aux crédits consommés sur la mission mais aux crédits transférés vers d'autres missions du budget général. Ils ne sont pas pris en compte dans le total des dépenses nettes.

Note : la charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions* ne sont pas des missions budgétaires en tant que telles, mais elles sont isolées à des fins de clarté.

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les dépenses de la **mission *Écologie, développement et mobilités durables*** s'élèvent à 25,2 milliards d'euros, soit 4,4 milliards d'euros de plus (+ 21 %) que les crédits de la loi de finances pour 2025. Cette sur-exécution résulte en grande partie des dépenses du programme 203 *Infrastructures et services de transports* (+ 3,8 milliards d'euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances), lequel bénéficie de fonds de concours importants – à hauteur de 3,7 milliards d'euros en 2025 – provenant de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), de la SNCF et des collectivités territoriales. Elle s'explique aussi par une ouverture de 1,1 milliard d'euros supplémentaires, dans la loi de finances de fin de gestion, sur le programme 345 *Service public de l'énergie*, conséquence d'une révision à la hausse des charges du service public de l'énergie. Ces écarts sont partiellement compensés par des sous-consommations sur les autres programmes de la mission, notamment due aux annulations de crédits prévues dans le décret d'annulation du 25 avril 2025 (– 241,6 millions d'euros en crédits de paiement à l'échelle de la mission).

Les crédits consommés sur la **mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*** ont atteint 30,9 milliards d'euros et sont supérieurs de 548 millions d'euros à la prévision initiale (+ 2 %). Cette surconsommation est liée à la dynamique des prestations sociales versées par la mission, qui ont fait l'objet d'ouverture de crédits supplémentaires dans la loi de finances de fin de gestion, en particulier la prime d'activité (+ 450 millions d'euros) et l'allocation aux adultes handicapés (+ 121 millions d'euros). L'entrée en vigueur tardive de la loi de finances pour 2025 a eu pour effet de décaler d'un trimestre la date d'effet d'une mesure d'économie portant sur la prime d'activité, qui a diminué le rendement de celle-ci (– 291 millions d'euros contre – 662 millions d'euros initialement prévus).

Les dépenses de la **mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*** ont atteint 19,7 milliards d'euros. Elles excèdent de 457 millions d'euros les crédits de la loi de finances. On observe de moindres dépenses sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* (– 415 millions d'euros), en particulier en ce qui concerne les contrats aidés et la subvention pour charges de service public versée à France Travail, et cela malgré le maintien à un niveau élevé des dépenses consacrées aux allocations de solidarité du chômage. À l'inverse, les crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, également alimenté par voie de fonds de concours (notamment 450 millions d'euros en provenance de France compétences), sont sur-exécutés (+ 897 millions d'euros), du fait d'une sous-budgétisation des aides en faveur de l'alternance et des exonérations de cotisations sociales dont le coût pour la sécurité sociale est compensé par l'État.

Les dépenses de la **mission *Cohésion des territoires*** s'élèvent à 23,7 milliards d'euros. Elles excèdent de 590 millions d'euros les crédits inscrits dans la loi de finances (+ 3 %). Cette sur-exécution est notamment liée à la dynamique des crédits de MaPrimeRénov', dont le guichet a dû être partiellement suspendu de juin à septembre 2025 et les conditions d'éligibilité resserrées, ainsi que de celles de l'hébergement d'urgence, qui ont fait l'objet d'une ouverture de crédits supplémentaires dans la loi de finances de fin de gestion (+ 125 millions d'euros).

b. Les principales missions dont les crédits sont sous-exécutés

S'agissant des missions dont les dépenses sont inférieures aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale, on observe une sous-exécution de 3 milliards d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État*. Celle-ci résulte d'une **charge de la dette de l'État** inférieure de 3,3 milliards d'euros à la prévision initiale, du fait d'une évolution des taux d'intérêt plus favorable qu'anticipé et du ralentissement de l'inflation. Avec 51,6 milliards d'euros exécutés en 2025, la charge de la dette n'en demeure pas moins le troisième poste de dépense le plus élevé du budget général. À l'inverse, les engagements financiers de l'État hors charge de la dette sont sur-exécutés (+ 327 millions d'euros), notamment en ce qui concerne les prêts garantis par l'État (PGE) accordés aux entreprises durant la crise du covid, qui ont fait l'objet d'une ouverture de 425 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finances de fin de gestion.

Les crédits de la **mission *Investir pour la France de 2030*** consommés en 2025 s'élèvent à 3,3 milliards d'euros, en net repli par rapport à la prévision initiale (– 2 milliards d'euros). La mission a fait l'objet de surgels (200 millions d'euros) et d'annulations de crédits (1,7 milliard d'euros, dont 1,5 milliard d'euros dans la loi de finances de fin de gestion), justifiés par le niveau important de trésorerie des organismes chargés de piloter le troisième plan d'investissements d'avenir et le plan d'investissement France 2030 – soit l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance ainsi que la Caisse des dépôts et consignations [(1)].

Les **contributions du budget général au CAS *Pensions***, qui s'élèvent à 49,2 milliards d'euros, sont en retrait de 916 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette sous-exécution est la conséquence de la réalisation des schémas d'emplois des ministères ainsi que d'erreurs de prévision dans certains ministères *(voir le III de la présente fiche)*.

Enfin, l'exécution d'un certain nombre de missions a été affectée par les mesures de maîtrise de la dépense décidées en cours d'année – décret d'annulation, surgels de crédits – ou dans la loi de finances de fin de gestion. C'est notamment le cas des missions *Recherche et enseignement supérieur* (– 361 millions d'euros), *Justice* (– 262 millions d'euros) et *Enseignement scolaire* (– 244 millions d'euros).

(1) Au moment de l'examen du projet de loi de fin de gestion, cette trésorerie était estimée à 5,3 milliards d'euros.

3. Des dépenses en diminution de 2,2 milliards d'euros (– 0,5 %) par rapport à l'exécution 2024

Dix missions présentent un niveau de consommation de crédits supérieur à celui de l'exercice 2024, tandis que vingt-trois voient leurs crédits de paiement diminuer.

Il convient de souligner, à titre liminaire, que l'évolution des crédits de certaines missions est affectée par des changements de périmètre entre 2024 et 2025. Ceux-ci sont évalués par la Cour des comptes [(1)] à 10,9 milliards d'euros.

Parmi ces mesures, certaines, représentant 8,8 milliards d'euros, sont des opérations financières qui ont certes pour effet de diminuer les dépenses de l'État (en comptabilité budgétaire) mais n'ont pas d'effet sur le solde public (exprimé en comptabilité nationale). Sont notamment concernées, sur la mission *Engagements financiers de l'État*, la suppression du programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* (– 6,5 milliards d'euros), et, sur la mission *Santé*, l'allongement de la période de remboursement de l'État à la sécurité sociale des montants avancés dans le cadre du « Ségur de la santé » au titre de la facilité pour la relance et la résilience européenne (– 0,8 milliard d'euros).

D'autres mesures ont à la fois un effet sur le solde budgétaire de l'État et sur le solde public, représentant + 2,1 milliards d'euros. Des débudgétisations ont eu lieu sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, avec un financement des charges du service public de l'énergie dans les zones non interconnectées par une fraction d'accises sur les énergies (– 1 milliard d'euros) et un recours aux certificats d'économie d'énergie pour le soutien aux poids lourds électriques et le *leasing* social (– 0,34 milliard d'euros). À l'inverse, sur la mission *Cohésion des territoires*, les taxes auparavant affectées au Fonds national d'aide au logement ont été rebudgétisées (+ 2,9 milliards d'euros).

Par ailleurs, l'analyse de la Cour des comptes indique que la hausse des dépenses courantes observée en 2025 (+ 9,1 milliards d'euros) a été plus que compensée par des mesures d'économies (– 9,4 milliards d'euros, dont – 4,9 milliards d'euros de mesures documentées dès le début de l'exercice).

a. Les principales missions dont les crédits augmentent

La forte hausse des crédits de la **mission *Cohésion des territoires*** (+ 5,2 milliards d'euros) résulte d'une mesure de périmètre liée à la rebudgétisation des taxes auparavant affectées au Fonds national d'aide au logement (2,9 milliards d'euros) et au transfert des crédits finançant l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), en particulier le financement de MaPrimeRénov', vers le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (1,7 milliard d'euros). Elle procède aussi de la hausse des prestations d'aide au logement (+ 5,8 %), liée à la revalorisation des paramètres du barème ainsi qu'à la diminution de la réduction de loyer de solidarité à hauteur de 200 millions d'euros prévue dans la loi de finances.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, pages 37-40.*

ÉCART ENTRE LE MONTANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT HORS PENSIONS CONSOMMÉS EN 2024 ET EN 2025

(en millions d'euros)

	Exécution 2024	**Exécution 2025**	**Évolution annuelle**	
Cohésion des territoires	18 496	23 705	+ 5 209	+ 28,2 %
Défense	49 250	52 804	+ 3 553	+ 7,2 %
Contributions du budget général au CAS *Pensions*	46 859	49 218	+ 2 359	+ 5,0 %
Écologie, développement et mobilité durables	23 349	25 194	+ 1 845	+ 7,9 %
Charge de la dette de l'État	50 085	51 583	+ 1 498	+ 3,0 %
Justice	9 798	10 212	+ 415	+ 4,2 %
Outre-mer	2 856	2 980	+ 124	+ 4,3 %
Administration générale et territoriale de l'État	3 886	3 968	+ 81	+ 2,1 %
Action extérieure de l'État	3 127	3 192	+ 65	+ 2,1 %
Direction de l'action du Gouvernement	980	1 033	+ 53	+ 5,4 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 895	3 930	+ 35	+ 0,9 %
Régimes sociaux et de retraite	6 064	6 071	+ 7	+ 0,1 %
Gestion des finances publiques	8 010	8 005	– 5	– 0,1 %
Culture	3 673	3 667	– 6	– 0,2 %
Conseil et contrôle de l'État	700	692	– 8	– 1,1 %
Médias, livre et industries culturelles	712	693	– 19	– 2,6 %
Pouvoirs publics	1 157	1 138	– 19	– 1,7 %
Enseignement scolaire	64 129	64 085	– 44	– 0,1 %
Sécurités	17 840	17 777	– 62	– 0,3 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	30 936	30 857	– 79	– 0,3 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 959	1 850	– 109	– 5,5 %
Crédits non répartis *	196	76	– 120	– 61,2 %
Immigration, asile et intégration	2 191	2 058	– 133	– 6,1 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 511	1 313	– 198	– 13,1 %
Transformation et fonction publiques	907	586	– 322	– 35,4 %
Recherche et enseignement supérieur	30 789	30 381	– 408	– 1,3 %
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	4 955	4 520	– 435	– 8,8 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4 275	3 817	– 458	– 10,7 %
Aide publique au développement	4 822	4 203	– 619	– 12,8 %
Plan de relance	2 236	1 486	– 750	– 33,5 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	21 272	20 186	– 1 086	– 5,1 %
Santé	2 803	1 538	– 1 265	– 45,1 %
Économie	4 883	3 552	– 1 332	– 27,3 %
Investir pour la France de 2030	6 271	3 302	– 2 969	– 47,4 %
Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)	8 680	1 597	– 7 083	– 81,6 %
Total des dépenses nettes du budget général	**443 358**	**441 194**	**– 2 164**	**– 0,5 %**

* Pour la mission *Crédits non répartis*, le montant ne correspond pas aux crédits consommés sur la mission mais aux crédits transférés vers d'autres missions du budget général. Ils ne sont pas pris en compte dans le total des dépenses nettes.

Note : la charge de la dette et les contributions au CAS Pensions ne sont pas des missions budgétaires en tant que telles, mais elles sont isolées à des fins de clarté.

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les crédits consommés de la **mission *Défense*** sont en hausse de 3,6 milliards d'euros par rapport à 2024. Cette dynamique, conforme aux crédits supplémentaires inscrits dans la loi de finances initiale (+ 3,3 milliards d'euros), est la conséquence de la montée en puissance des dépenses militaires prévue dans la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 (1). Elle résulte aussi d'un certain nombre de surcoûts récurrents pour le ministère des armées, notamment liés aux opérations extérieures et missions intérieures, au soutien à l'Ukraine ainsi qu'aux aléas techniques, industriels ou administratifs inhérents aux grands programmes d'armement.

Les **contributions du budget général au CAS *Pensions*** – c'est-à-dire la subvention d'équilibre de l'État au système de retraites – augmentent de 2,4 milliards d'euros entre 2024 et 2025. Cela résulte de la hausse du taux de cotisation de l'État pour les fonctionnaires civils de 74,28 % à 78,28 % au 1er janvier 2025 (2), destinée à équilibrer les recettes et les dépenses du CAS *(voir le III de la présente fiche)*.

Les dépenses de la **mission *Écologie, développement et mobilités durables*** sont supérieures de 1,8 milliard d'euros à leur niveau de 2024. Cette évolution tient à la forte hausse des charges du service public de l'énergie (+ 4 milliards d'euros, soit + 70 %) et, dans une moindre mesure, à l'augmentation des décaissements du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert » (+ 239 millions d'euros, soit + 42 %). En parallèle, les crédits du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* diminuent nettement (– 2,4 milliards d'euros, soit – 63 %), essentiellement du fait de mesures de périmètre : le transfert des crédits de financement de MaPrimeRénov' à la mission *Cohésion des territoires* et la débudgétisation d'aides au verdissement du parc automobile par le biais d'un financement par un programme de certificats d'économie d'énergie (CEE).

b. Les principales missions dont les crédits diminuent

La principale diminution de crédits entre 2024 et 2025 concerne la **mission *Engagements financiers de l'État***, avec une baisse de 7 milliards d'euros, qui s'apparente toutefois pour l'essentiel à un changement de périmètre. Cette évolution résulte en effet en grande partie de la disparition du programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* (6,5 milliards d'euros en 2024) ; il ne s'agit pas d'une baisse de dépense, mais uniquement de la suppression d'un dispositif qui visait à isoler le remboursement de la fraction de dette identifiée comme étant due à la crise du covid mais qui ne modifiait pas la trajectoire de remboursement de la dette publique. En parallèle, la charge de la dette de l'État augmente de 1,5 milliard d'euros entre 2024 et 2025, passant de 50,1 à 51,6 milliards d'euros, soit une hausse de 3 %.

---

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

(2) Ce taux a encore augmenté de 78,28 % à 82,28 % au 1er janvier 2026.

Les crédits de la **mission *Investir pour la France de 2030*** sont en net recul par rapport à 2024 (– 3 milliards d'euros). Cette contraction résulte des surgels et annulations de crédits décidés en cours d'exécution, comme vu *supra.* Ces mesures ont entraîné une diminution significative de la trésorerie des opérateurs chargés de piloter le troisième plan d'investissements d'avenir et le plan France 2030, de 6,9 milliards d'euros fin 2024 à 5 milliards d'euros fin 2025.

La diminution des dépenses de la **mission *Économie*** (– 1,3 milliard d'euros) procède de la fin des aides exceptionnelles versées aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz depuis 2022.

La baisse des crédits exécutés de la **mission *Santé*** entre 2024 et 2025 (– 1,3 milliard d'euros) résulte, pour 342 millions d'euros, d'une mesure de périmètre – l'État ayant, en 2024, supporté, à la place des employeurs territoriaux, la hausse du taux de contribution à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) [(1)] – et, pour 853 millions d'euros, de l'allongement de la période de remboursement de l'État à la sécurité sociale des montants avancés dans le cadre du « Ségur de la santé » au titre de la facilité pour la relance et la résilience européenne.

Les dépenses de la **mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*** sont en diminution de 1,1 milliard d'euros par rapport à 2024. Cette évolution, qui contraste avec la tendance haussière des exercices précédents, résulte principalement des mesures de régulation prises depuis 2024 pour contenir la dynamique des aides à l'apprentissage ainsi que de la diminution des subventions versées par l'État aux opérateurs France compétences et France Travail. Le niveau des crédits de la mission demeure toutefois supérieur à celui observé avant la crise du covid (+ 5,7 milliards d'euros par rapport à 2020, soit + 39 %). La Cour des comptes réitère son appel à « *poursuivre l'effort de meilleure maîtrise des dépenses d'apprentissage en ciblant davantage l'effort public sur les jeunes les plus éloignés du marché du travail et à en clarifier les modalités de financement à moyen terme* » [(2)].

Les dépenses de la **mission *Plan de relance*** sont en nette diminution par rapport à l'exercice précédent (– 750 millions d'euros), conséquence logique de l'extinction progressive du plan mis en place en 2020 pour accompagner la reprise de l'économie après la baisse exceptionnelle de l'activité provoquée par l'épidémie de covid-19 et les mesures prises pour y faire face.

Après plusieurs années de croissance soutenue, les dépenses de la **mission *Aide publique au développement*** diminuent de 619 millions d'euros par rapport à

---

(1) Pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, le taux de cotisation employeur a augmenté de 30,65 % à 31,65 % au 1er janvier 2024 puis à 34,65 % au 1er janvier 2025 ; il doit encore augmenter de trois points chaque année entre 2026 et 2028, pour atteindre 43,65 %. Afin de neutraliser l'effet de cette hausse pour les employeurs, en 2024, leur taux de cotisation maladie a été diminué à due proportion, tandis que l'État compensait à la branche maladie la perte de recettes qu'elle subissait.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution 2025 de la mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux, *avril 2026.*

l'exécution 2024. Deux mesures de périmètre affectent toutefois le niveau des crédits. D'une part, la rebudgétisation du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), auparavant financé par des taxes affectées, augmente les crédits de la mission de 738 millions d'euros. D'autre part, sont exclus de la mission les crédits de personnel concourant au programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*, ce qui diminue les crédits de 163,4 millions d'euros [(1)]. En neutralisant ces deux effets, les crédits de paiement diminuent de 1,2 milliard d'euros, conséquence des mesures de freinage des crédits mises en œuvre dans un contexte de contrainte sur les dépenses de l'État. Le niveau de dépenses demeure toutefois supérieur à son niveau d'avant la crise du covid (+ 1,2 milliard d'euros par rapport à 2019, et + 473 millions d'euros en neutralisant la rebudgétisation du FSD).

La diminution des dépenses de la **mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*** (– 79 millions d'euros) par rapport à 2024 résulte d'une mesure de périmètre tenant au transfert des crédits de la conduite et du soutien aux politiques sanitaires et sociales (ex. programme 124) vers la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* (– 1,3 milliard d'euros). Cette dernière est néanmoins compensée par la hausse tendancielle des dépenses relatives à la prime d'activité, au RSA décentralisé et à l'allocation aux adultes handicapés, et cela malgré les mesures d'économies décidées sur la prime d'activité.

B. LES DÉPENSES DES BUDGETS ANNEXES

En application du I de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [(2)], des budgets annexes peuvent retracer « *les opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ». Les dépenses des budgets annexes comportent ainsi une dimension marchande qui les distingue des autres dépenses de l'État.

En 2025, les dépenses des budgets annexes ont atteint 2,4 milliards d'euros, dont :

– 2,0 milliards d'euros, hors contributions au CAS *Pensions*, pour le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, qui retrace les moyens mis à la disposition de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour réaliser ses missions de navigation, de contrôle et de réglementation dans le domaine du transport aérien civil, ainsi que ceux de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) ;

– 138 millions d'euros, hors pensions, pour le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, qui finance les moyens de la direction de l'information légale et administrative (DILA) ;

---

(1) Cette exclusion de 163,4 millions d'euros (ex. action 08 du programme 209) explique la différence entre le chiffre de l'exécution 2024 du PLRG 2024 (4 822 millions d'euros) et celui du PLRG 2025 (4 657 millions d'euros).

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

– 320 millions d'euros pour les contributions employeur des budgets annexes au CAS *Pensions*.

Au total, les dépenses présentent une légère sous-exécution par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances pour 2025 (– 37,5 millions d'euros, soit – 1,5 %). Elles sont par ailleurs supérieures de 79,3 millions d'euros (– 0,7 %) à leur niveau de 2024.

ÉCART ENTRE LE MONTANT DES CRÉDITS DE PAIEMENT HORS PENSIONS CONSOMMÉS EN 2025 ET LES CRÉDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

	Exécution 2025	LFI 2025	Écart à la LFI 2025	Exécution 2024	Évolution 2024-2025
Contrôle et exploitation aériens	1 984	2 003	– 19,0	1 922	+ 61,4
Publications officielles et information administrative	138	145	– 7,3	138	– 0,0
Contributions des budgets annexes au CAS *Pensions*	320	332	– 11,2	303	+ 18,0
Total des dépenses des budgets annexes	**2 442**	**2 479**	**– 37,5**	**2 362**	**+ 79,3**

Note : les contributions au CAS *Pensions* ne sont pas un budget annexe, mais elles sont isolées à des fins de clarté.

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

1. Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*

Concernant le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens*, la **légère sous-exécution des crédits** (– 19 millions d'euros hors CAS *Pensions* soit – 0,9 %) s'explique principalement par des retards dans les projets portés par la direction du numérique et le service national d'ingénierie aéroportuaire de la DGAC, partiellement liés aux annulations de crédits intervenues en cours de gestion (– 17 millions d'euros) ainsi que par des dépenses d'exploitation et de transfert à des organismes extérieurs moins élevées que prévu du fait d'un coût de l'énergie inférieur aux hypothèses retenues dans la loi de finances initiale (– 13 millions d'euros). Les dépenses d'investissement de la direction des services de la navigation aériennes, jugées prioritaires, ont été maintenues à un niveau élevé.

Malgré cette sous-exécution globale, on observe une **sur-exécution des dépenses de personnel hors pensions** (+ 10 millions d'euros), compensée par une sous-exécution sur les contributions au CAS *Pensions* (– 10,7 millions d'euros). Selon la Cour des comptes [(1)], ce dysfonctionnement semble lié aux mesures catégorielles prévues dans le protocole social 2023-2027 – 40,9 millions d'euros exécutés contre une enveloppe de 33,9 millions d'euros, soit un dépassement de 7 millions d'euros (+ 21 %) –, avec des revalorisations concentrées sur le volet indemnitaire des rémunérations.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution 2025 du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, *avril 2026.*

Ce **dépassement** est d'autant plus **étonnant** que le schéma d'emplois du budget annexe n'a pas été atteint et qu'un premier bilan du protocole « *n'indique pas d'amélioration de la performance mais bien au contraire une dégradation* » (1). En conséquence, la Cour des comptes invite la DGAC, non seulement à respecter le chiffrage du protocole, qui a fait l'objet d'une validation interministérielle, mais aussi à **mieux rendre compte** des mesures catégorielles mises en œuvre ainsi que des réformes entreprises pour améliorer la performance de ses activités.

La **hausse des dépenses** du budget annexe entre 2024 et 2025 (**+ 61 millions d'euros** hors pensions) résulte essentiellement de l'évolution des dépenses de rémunération des personnels (+ 72 millions d'euros soit + 5,5 %). En parallèle, les contributions au CAS *Pensions* augmentent de 18 millions d'euros, soit + 6 %, portées par la hausse du taux des contributions employeur (1).

2. Le budget annexe *Publications officielles et information administrative*

Les dépenses du budget annexe *Publications officielles et information administrative* atteignent **138 millions d'euros**, auxquels s'ajoutent près de 4 millions d'euros de contributions au CAS *Pensions*. Elles sont inférieures de 7 millions d'euros aux crédits inscrits dans la loi de finances (– 5 %) mais supérieures de 3 millions d'euros à 2024 (+ 2 %).

Les dépenses de **personnel** demeurent stables entre 2024 et 2025 (63 millions d'euros, soit – 300 000 euros), et cela malgré une sous-exécution du plafond d'emplois. Cela s'explique par la part croissante de personnels contractuels, mieux rémunérés, dans les effectifs. De même, les dépenses de **fonctionnement** (64 millions d'euros, soit + 1,1 million d'euros) sont restées maîtrisées, malgré la dynamique des dépenses de maintenance informatique.

Les dépenses d'**investissement** (14 millions d'euros) sont quant à elles en augmentation, portées par le développement de nouveaux produits numériques, la refonte ou les évolutions structurantes des systèmes d'informations, le développement de fonctionnalités nouvelles et la modernisation des infrastructures. Selon la Cour des comptes, « *[c]ette dynamique témoigne, à l'échelle du budget annexe, d'un effort notable de déploiement des actions nouvelles financé par des économies pérennes* » (2).

---

(1) Le taux de cotisation de l'État pour les fonctionnaires civils a augmenté de 74,28 % à 78,28 % au 1er janvier 2025 et de 78,28 % à 82,28 % au 1er janvier 2026.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution 2025 du budget annexe Publications officielles et information administrative*, avril 2026.*

C. LES DÉPENSES DES COMPTES SPÉCIAUX

En application des articles 19 et 21 à 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il existe quatre catégories de comptes spéciaux :

– les comptes d'affectation spéciale, qui retracent « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » ;

– les comptes de concours financiers, qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'État* » ;

– les comptes de commerce, qui retracent « *des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale* » ;

– les comptes d'opérations monétaires, qui « *retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire* ».

Les crédits des comptes spéciaux se distinguent ainsi de ceux du budget général en ce qu'ils peuvent comporter une nature financière (prêts, avances, acquisitions d'actifs financiers) ou correspondre à des dépenses très spécifiques (reversement d'impôts prélevés pour le compte de tiers, notamment les collectivités territoriales, versement des pensions des fonctionnaires civils et militaires, etc.).

1. Les comptes d'affectation spéciale

En 2025, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS) ont atteint 75,4 milliards d'euros, dont 69,3 milliards d'euros pour le seul CAS *Pensions*, qui finance les pensions de retraite et d'invalidité des anciens fonctionnaires civils et militaires ainsi que des ouvriers d'État.

Le niveau des dépenses est légèrement inférieur au montant des crédits inscrits dans la loi de finances pour 2025 (– 1,1 milliard d'euros, soit – 1,4 %).

Cela résulte principalement d'une sous-exécution des crédits du **CAS *Participations financières de l'État*** (– 1,0 milliard d'euros, soit – 23 %). Les investissements en fonds propres au titre du programme d'investissement France 2030 sont nettement inférieurs à la prévision (340 millions d'euros sur 1 milliard d'euros) tandis qu'aucune dépense n'a été exécutée par le Fonds pour l'innovation de défense (– 20 millions d'euros). Les dépenses du CAS sont toutefois en hausse par rapport à 2024 (+ 12 %), du fait d'importantes opérations de l'Agence des participations de l'État (augmentation de capital d'Eutelsat communications, de l'Imprimerie nationale, de LFB SA, etc.).

EXÉCUTION DES DÉPENSES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2025

(en millions d'euros)

	LFI 2025	Exécution 2025	Écart	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 864	1 864	– 0	– 0 %
Développement agricole et rural	146	139	– 7	– 5 %
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	365	375	+ 9	+ 2,5 %
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	300	268	– 32	– 11 %
Participations financières de l'État	4 416	3 399	– 1 017	– 23 %
Pensions	69 340	69 337	– 3	– 0 %
Total des comptes d'affectation spéciale	**76 430**	**75 381**	**– 1 050**	**– 1,4 %**

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Par ailleurs, les dépenses du **CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*** sont inférieures aux crédits inscrits dans la loi de finances (– 32 millions d'euros, soit – 10,7 %), du fait d'une nette sous-consommation des dépenses de gros entretien (60 millions d'euros exécutés sur 140 millions d'euros prévus), partiellement compensée par une surconsommation des dépenses de maintenance (+ 16 millions d'euros). Les dépenses du CAS (267,6 millions d'euros exécutés en 2025) continuent à reculer, après avoir déjà diminué l'année précédente (298,2 millions d'euros exécutés en 2024).

2. Les comptes de concours financiers

En 2025, les dépenses des comptes de concours financiers (CCF) se sont élevées à **142 milliards d'euros**, dont 129,9 milliards d'euros pour le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui finance les versements effectués aux régions, départements, communes et établissements publics ou organismes locaux au titre des impôts prélevés par l'État pour leur compte ainsi que des compensations attribuées aux collectivités lors de la suppression d'impôts locaux ou de transferts de compétences.

EXÉCUTION DES DÉPENSES DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS EN 2025

(en millions d'euros)

	LFI 2025	Exécution 2025	Écart	
Avances à l'audiovisuel public	3 949	3 960	+ 10	+ 0,3 %
Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution	134 294	129 938	– 4 356	– 3,2 %
Prêts à des États étrangers	1 065	879	– 186	– 17,4 %
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	25	360	+ 335	+ 1 339 %
Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	10 418	6 909	– 3 509	– 33,7 %
Total des comptes de concours financiers	**149 751**	**142 046**	**– 7 705**	**– 5,1 %**

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les dépenses sont inférieures de 7,7 milliards d'euros aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale (– 5,1 %).

Les dépenses du **CCF *Avances aux collectivités territoriales***, bien qu'en hausse de 1,8 milliard d'euros (+ 1,4 %) par rapport à 2024, sont inférieures de 4,4 milliards d'euros (– 3,2 %) aux crédits initiaux. Cela s'explique largement par l'intégration dans la prévision associée à la loi de finances d'une marge prudentielle de 3 milliards d'euros, qui vise à sécuriser l'obligation de versement des avances le 20 de chaque mois. Hors marge prudentielle, l'écart résulte d'une moindre exécution de la taxe foncière (– 610 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2025, mais + 1,6 milliard par rapport à l'exécution 2024) et de la taxe d'habitation (– 469 millions d'euros) ainsi que par l'absence d'avances consenties à la Nouvelle-Calédonie [(1)] (– 206 millions d'euros).

S'agissant du **CCF *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics***, les dépenses sont inférieures de 3,5 milliards d'euros aux crédits inscrits dans la loi de finances. Cette sous-consommation procède principalement des avances à l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (– 3,2 milliards d'euros), qui intègrent une marge de sécurité afin de garantir le paiement des aides agricoles. Par ailleurs, la reprise du trafic aérien ayant été plus rapide que prévu, aucune avance n'a été nécessaire pour soutenir la trésorerie du budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* (– 73 millions d'euros).

Les dépenses du **CCF *Prêts à des États étrangers*** sont inférieures de 186 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances. Le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement se poursuit (+ 145 millions d'euros), tandis qu'un prêt au Sri Lanka, initialement prévu en 2024, n'a été décaissé qu'en 2025 (+ 196 millions d'euros). Si les crédits de paiement relatifs aux prêts accordés dans le cadre d'accords bilatéraux pour financer des projets faisant appel à des biens et services produits en France sont inférieurs de 555 millions d'euros à la prévision, sept accords bilatéraux ont néanmoins été signés pour un montant de 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

Concernant les **prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés**, les crédits sont sur-exécutés à hauteur de 335 millions d'euros. Ce dépassement est dû, pour 135 millions d'euros, à des prêts du Fonds de développement économique et social au bénéfice d'entreprises en difficulté, notamment la société Prony New Resources Caledonia (80 millions d'euros) et, pour 201 millions d'euros, à un prêt à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, dû à divers retards de travaux ainsi qu'à un report de la mise en service.

Les **avances à l'audiovisuel public** ont atteint 4,0 milliards d'euros, un niveau conforme à la loi de finances (+ 10 millions d'euros, soit + 0,3 %).

---

(1) Le soutien financier à la Nouvelle-Calédonie, qui visait notamment à prévenir toute tension de trésorerie et à accompagner la mise en œuvre de réformes structurelles de redressement des finances publiques, a finalement été assuré via *des prêts attribués par l'Agence française de développement, garantis par l'État.*

III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DES EMPLOIS DE L'ÉTAT

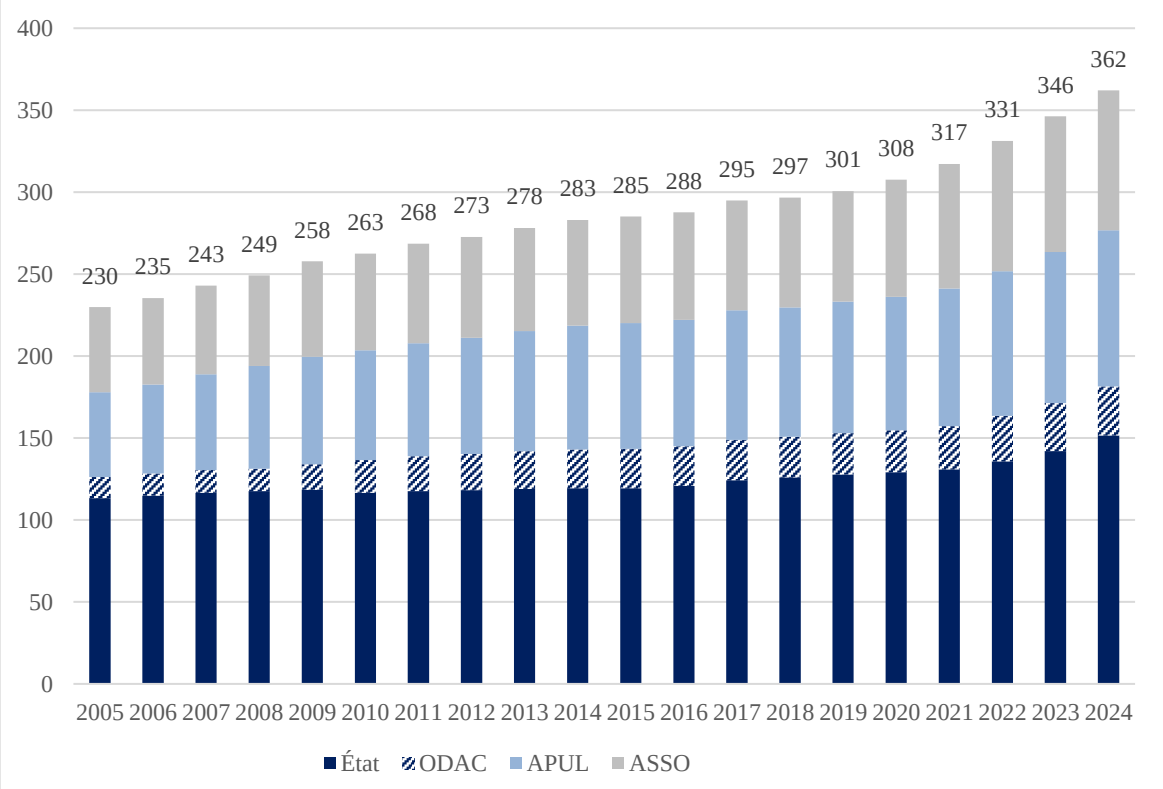
En 2025, les dépenses de personnel (titre 2 au sens de la nomenclature par nature des dépenses) financées par le budget général de l'État ont atteint 156,2 milliards d'euros, dont 107,0 milliards d'euros pour les dépenses de rémunération et 49,2 milliards d'euros pour les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* servant au paiement des pensions de retraite des anciens fonctionnaires civils et militaires. Elles représentent environ 42 % de la masse salariale publique *(voir encadré)*.

La masse salariale publique

Au sein de l'ensemble des administrations publiques, 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**) qui représente **8 %** du total, contre **26 %** pour les administrations publiques locales (**APUL**) et **24 %** pour les administrations de sécurité sociale (**ASSO**).

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

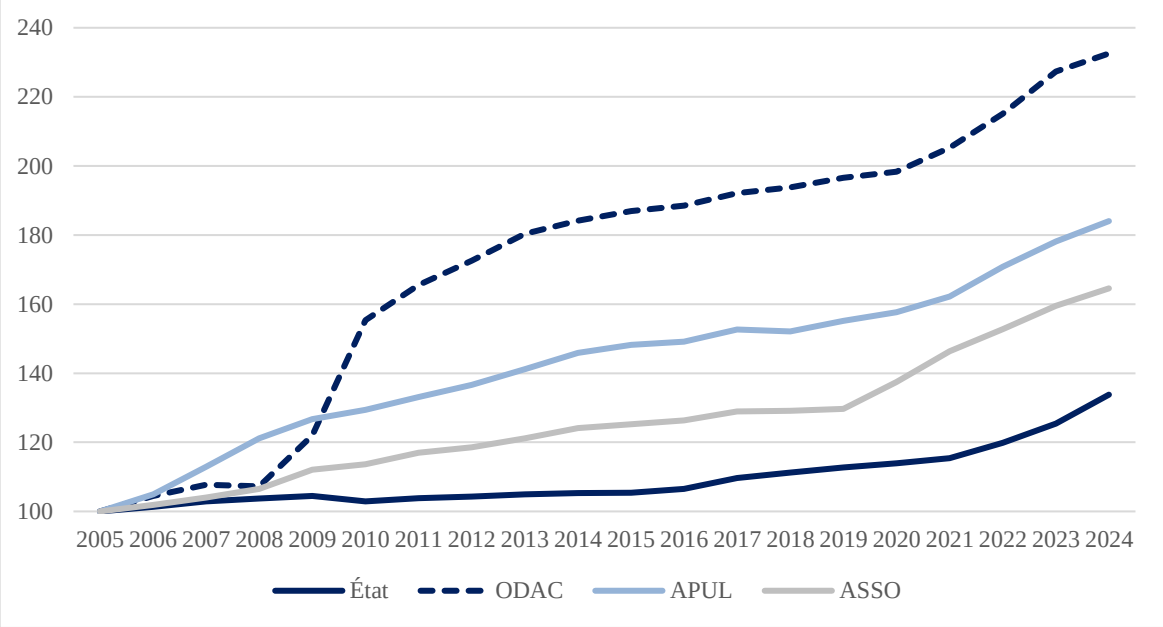


Source : commission des finances d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux annuels pour l'année 2024, compte provisoire, mai 2025).

Si la hausse de la masse salariale de l'**État** a atteint **+ 34 %** entre 2005 et 2024, cette hausse est **moins élevée** que celle des ODAC (+ 133 %), des APUL (+ 84 %) et des ASSO (+ 65 %).

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

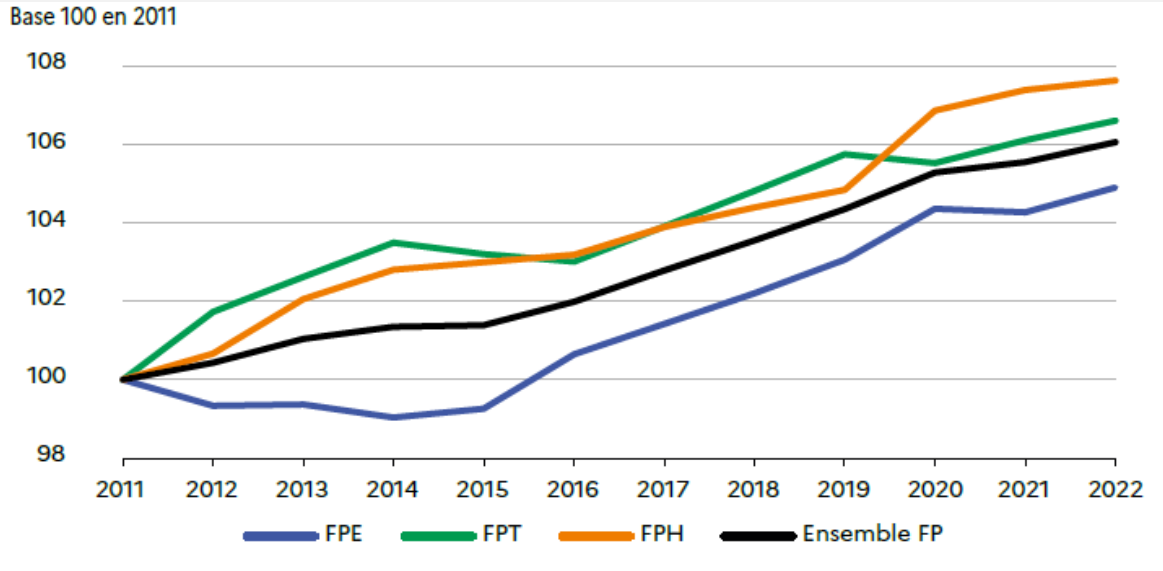
(en base 100 de 2005)



Source : commission des finances d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux annuels pour l'année 2024, compte provisoire, mai 2025).

De même, si les effectifs de l'État représentent près de la moitié (44 %) des 5,7 millions d'agents publics (hors emplois aidés), ils ont néanmoins connu, depuis la fin des années 1990, et en particulier depuis 2011, un taux d'augmentation plus faible que celui des fonctions publiques territoriale (34 % des effectifs) et hospitalière (21 %).

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE



Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024.

La **masse salariale de l'État** augmente ainsi de 3,4 milliards d'euros par rapport à 2024, dont 1,1 milliard d'euros pour les traitements et salaires bruts (+ 1,1 %) et 2,4 milliards d'euros pour les contributions au CAS *Pensions* (+ 5,0 %). La hausse des crédits de personnel résulte donc, pour un tiers, de l'évolution des rémunérations et des emplois de la fonction publique de l'État et, pour deux tiers, de la dynamique de la subvention versée par l'État au système de retraites.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU BUDGET GÉNÉRAL ENTRE 2022 ET 2025

(en milliards d'euros)

	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024-2025	
Dépenses de rémunération	94,4	99,2	105,9	107,0	+ 1,1	+ 1,1 %
Contributions employeur au CAS *Pensions*	44,4	45,6	46,9	49,2	+ 2,4	+ 5,0 %
Total	138,8	144,8	152,8	156,2	+ 3,4	+ 2,2 %

Source : commission des finances, d'après les projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

A. LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION

Les dépenses de rémunération [(1)] des agents titulaires et contractuels de l'État ont atteint 107,0 milliards d'euros, et 106,5 milliards d'euros hors fonds de concours et attributions de produits [(2)]. Elles sont inférieures de 322 millions d'euros (– 0,3 %) aux crédits de titre 2 inscrits dans la loi de finances initiale.

1. Une masse salariale inférieure à la prévision

Cet écart résulte d'**une sous-consommation des crédits pour la quasi-totalité des ministères**, en particulier pour le ministère de l'intérieur (– 159 millions d'euros), le ministère du budget et des comptes publics (– 131 millions d'euros) ainsi que le ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt (– 57 millions d'euros).

À l'inverse, les crédits de titre 2 du **ministère des armées** ont été sur-exécutés (+ 209 millions d'euros, ouverts dans la loi de finances de fin de gestion), du fait des surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures ainsi qu'au renforcement des déploiements français sur le flanc Est de l'OTAN.

Le respect par les ministères de leur enveloppe de masse salariale a été obtenu malgré une sous-évaluation de cette enveloppe, liée à une **surestimation des économies attendues de la réforme de l'indemnisation des arrêts maladie**. Ainsi que le relève la Cour des comptes, l'économie constatée a été « *bien inférieure (moins*

(1) Les dépenses de titre 2 hors CAS Pensions *incluent aussi les cotisations vieillesse distinctes des contributions au CAS (RAFP, IRCANTEC) ainsi que les cotisations liées aux autres risques (maladie, invalidité, accidents du travail, maladies professionnelles, famille, logement, handicap, dépendance, perte d'emploi, etc) ; ces postes de dépense représentent environ 15 milliards d'euros toutes missions confondues.*

(2) Les fonds de concours et attributions de produits de titre 2 consommés en 2025 s'élèvent à 510 millions d'euros.

de 150 millions d'euros [contre 300 millions d'euros attendus]), en raison du report de l'entrée en vigueur de la mesure principale au 1er mars et de difficultés de mise en œuvre. Par ailleurs, le chiffrage initial de la mesure intégrait une augmentation du nombre de jours de carence d'un à trois jours, qui n'a finalement pas été adoptée » (1).

Par ailleurs, certains ministères (2) ont dû composer avec la **mise en œuvre progressive du nouveau régime de complémentaire santé**, financé à hauteur de 50 % des cotisations, pour un surcoût total de 0,3 milliard d'euros en 2025.

EXÉCUTION DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION DES MINISTÈRES EN 2025

(en millions d'euros)

	LFI 2025	Exécution 2025	Écart	
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	1 808	1 750	– 57	– 3,2 %
Armées et anciens combattants	13 703	13 912	+ 209	+ 1,5 %
Budget et comptes publics	6 123	5 992	– 131	– 2,1 %
Culture	560	547	– 13	– 2,3 %
Économie, finances et industrie	731	719	– 12	– 1,6 %
Éducation nationale	57 971	57 946	– 25	– 0,0 %
Enseignement supérieur et recherche	309	306	– 3	– 1,0 %
Europe et affaires étrangères	1 147	1 135	– 11	– 1,0 %
Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique	45	44	+ 0	–
Intérieur	15 138	14 979	– 159	– 1,1 %
Justice	5 118	5 097	– 22	– 0,4 %
Logement et rénovation urbaine	14	1	– 13	– 92,9 %
Outre-Mer	149	140	– 9	– 6,0 %
Partenariat avec les territoires et décentralisation	1 976	1 963	– 12	– 0,6 %
Santé et accès aux soins	1	1	+ 1	–
Services du Premier ministre	864	848	– 16	– 1,9 %
Solidarités, autonomie et égalité entre les femmes et les hommes	3	2	– 1	– 33,3 %
Sports, jeunesse et vie associative	121	98	– 23	– 19,0 %
Transition écologique, énergie, climat et prévention des risques	212	201	– 11	– 5,2 %
Travail et emploi	788	775	– 13	– 1,6 %
Total	**106 778**	**106 457**	**– 322**	**– 0,3 %**

Note : les dépenses figurant dans le tableau sont exprimées hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

2. Une masse salariale en ralentissement par rapport à 2024

Par rapport à l'exécution 2024, les dépenses de rémunération de l'État **augmentent de 1,1 milliard d'euros (+ 1,1 %)** à périmètre courant.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion*, avril 2026, page 110.*

(2) Le ministère de l'éducation nationale n'était pas concerné par la mesure en 2025 mais le sera en 2026, ce qui devrait occasionner une hausse significative des dépenses.

Les hausses les plus importantes concernent le ministère de l'éducation nationale (+ 668 millions d'euros, dont 296 millions d'euros [(1)] liés à une importante mesure de périmètre au sein du ministère de l'éducation nationale ; voir *infra*) et le ministère des armées (+ 246 millions d'euros), tandis que les crédits des ministères chargés de l'économie et du budget sont en diminution (– 166 millions d'euros).

Cette évolution est nettement inférieure à celle de l'année précédente (+ 6,6 milliards d'euros, soit + 6,7 %, entre 2023 et 2024). Un tel ralentissement résulte des **mesures de freinage de la masse salariale** prises en 2025. Outre l'absence de mesures générales de revalorisation des fonctionnaires (gel du point d'indice), les mesures catégorielles ont été encadrées de façon plus stricte, notamment du fait de la fin des primes exceptionnelles versées dans le cadre de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques. En particulier, le ministère de l'éducation nationale a dû renoncer à la mise en œuvre du « Pacte enseignant », dispositif indemnitaire mis en place en 2023.

De surcroît, les **recrutements ont été maîtrisés** : l'évolution des emplois de l'État est non seulement conforme au schéma d'emplois initialement prévu mais aussi deux fois moins importante que l'année précédente.

B. LA CONSOMMATION DES EMPLOIS

Si les plafonds d'autorisation d'emplois inscrits dans la loi de finances ont nettement sous-consommés, les schémas d'emplois exécutés en 2025 sont relativement proches des niveaux initialement prévus. Les plafonds d'emplois sont en effet un niveau maximal, qui est loin d'être systématiquement atteint.

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 × 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 1er juillet au 31 décembre correspond à 1 × 0,7 × 6 mois / 12 mois = 0,35 ETPT.

Ainsi, tandis que les plafonds d'emplois, exprimés en ETPT, illustrent le stock d'emplois, les schémas d'emplois, exprimés en ETP, traduisent les flux d'entrées et de sorties.

(1) Montant hors CAS Pensions, estimé à partir des 415,4 millions d'euros CAS Pensions inclus figurant dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission publiée par la Cour des comptes en avril 2025.

1. Une consommation d'emplois sous-exécutée de 22 870 ETPT par rapport aux plafonds mais en hausse par rapport à 2024

En 2025, la consommation d'emplois constatée s'élève à **1 985 329 ETPT**. Elle est **inférieure de 22 870 ETPT** aux plafonds des autorisations d'emplois inscrits dans la loi de finances initiale.

Les principaux écarts concernent le ministère de l'éducation nationale (– 9 261 ETPT), le ministère des armées et des anciens combattants (– 4 420 ETPT), le ministère de la justice (– 2 446 ETPT), le ministère du budget et des comptes publics (– 1 989 ETPT) ainsi que le ministère de l'intérieur (– 1 888 ETPT).

CONSOMMATION DES EMPLOIS DES MINISTÈRES EN 2025

(en ETPT)

	Exécution 2024	LFI + LFG 2025	Exécution 2025	Écart LFI-Exécution	Écart 2024-2025
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	29 875	30 451	30 030	– 398	+ 155
Armées et anciens combattants	265 458	271 117	266 701	– 4 420	+ 1 243
Budget et comptes publics	112 379	114 128	112 216	– 1 989	– 163
Culture	8 997	9 157	9 002	– 156	+ 5
Économie, finances et industrie	10 764	10 884	10 801	– 82	+ 37
Éducation nationale	1 054 131	1 078 986	1 069 761	– 9 261	+ 15 630
Enseignement supérieur et recherche	5 084	5 104	5 030	– 74	– 54
Europe et affaires étrangères	13 684	13 892	13 788	– 104	+ 104
Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique	474	537	515	– 23	+ 41
Intérieur	295 304	298 702	296 978	– 1 888	+ 1 674
Justice	93 127	96 161	93 739	– 2 446	+ 612
Logement et rénovation urbaine	0	291	0	– 52	+ 0
Outre-Mer	5 783	5 589	5 585	– 3	– 198
Partenariat avec les territoires et décentralisation	34 691	34 659	34 091	– 507	– 600
Services du Premier ministre	10 150	10 454	10 223	– 245	+ 73
Sports, jeunesse et vie associative	1 766	2 301	1 547	– 755	– 219
Transition écologique, énergie, climat et prévention des risques	462	2 025	2 009	– 16	+ 1 547
Travail et emploi	12 792	12 756	12 552	– 208	– 240
Total budget général	**1 954 922**	**1 997 194**	**1 974 568**	**– 22 626**	**+ 19 646**
Contrôle et exploitation aériens	10 251	10 520	10 320	– 200	+ 69
Publications officielles et information administrative	456	486	442	– 44	– 14
Total budgets annexes	**10 707**	**11 006**	**10 762**	**– 244**	**+ 55**
Total général	**1 965 630**	**2 008 200**	**1 985 329**	**– 22 870**	**+ 19 700**

Source : projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

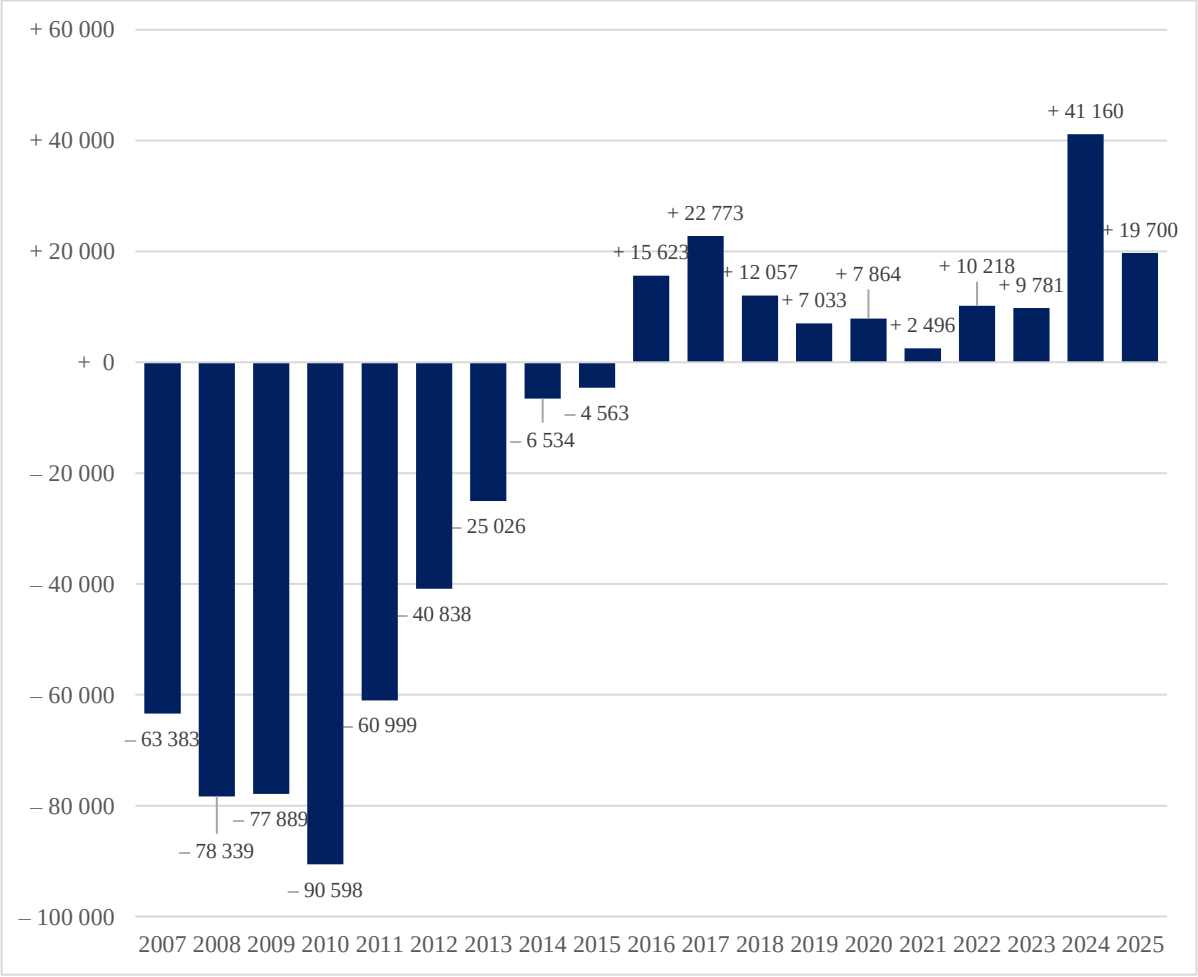
Le niveau des emplois **augmente de 19 700 ETPT par rapport à l'exercice 2024**. Cela résulte en grande partie d'une mesure de périmètre, liée à l'achèvement de l'intégration des accompagnants des élèves en situation de

handicap (AESH) et des assistants d'éducation (AED) dans la masse salariale du ministère de l'éducation nationale ; cela représente 296 millions d'euros (1) de crédits de personnel, soit l'équivalent de 18 350 ETPT, dont 14 386 ETPT d'AESH et 3 964 ETPT d'AED (2).

En parallèle, on observe des hausses d'emplois significatives au ministère des armées et des anciens combattants (+ 1 243 ETPT) et au ministère de l'intérieur (+ 1 674 ETPT), en lien avec les lois de programmation des moyens de ces ministères, ainsi qu'au ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques (+ 1 547 ETPT), notamment du fait d'une mesure de périmètre liée à la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), issue de la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (+ 1 482 ETPT qui figuraient auparavant dans la mission *Recherche et enseignement supérieur*).

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT

(en ETPT)



Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

(1) Montant hors CAS Pensions*, estimé à partir des 415,4 millions d'euros CAS* Pensions *inclus figurant dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission publiée par la Cour des comptes en avril 2025.*

(2) Auparavant, ils étaient rémunérés par les établissements scolaires, sur des crédits hors titre 2.

Depuis 2016, la consommation des emplois de l'État a toujours été supérieure à celle de l'exercice précédent. Bien que la consommation d'emplois évolue deux fois moins vite qu'en 2024, l'exercice 2025 ne fait pas exception à cette tendance ; il s'agit du **troisième exercice le plus dynamique depuis vingt ans**.

Dans un contexte de forte contrainte sur le budget de l'État, le rapporteur général ne peut qu'appeler à une réelle maîtrise des effectifs, condition indispensable du redressement des finances publiques.

2. Des schémas d'emplois inférieurs de 147 ETP à la prévision initiale et deux fois inférieurs au niveau de 2024

Le **schéma d'emplois** (1) réalisé en 2025 s'établit **à 3 029 ETP**. Il est légèrement **inférieur aux prévisions initiales** (– 147 ETP soit – 5 %).

EXÉCUTION DES SCHÉMAS D'EMPLOIS DES MINISTÈRES EN 2025

(en ETPT)

	Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	Écart LFI-Exécution	Écart 2024-2025
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	+ 166	– 91	– 91	+ 0	– 257
Armées et anciens combattants	+ 479	+ 630	+ 651	+ 21	+ 172
Budget et comptes publics	– 128	– 505	– 553	– 48	– 425
Culture	+ 22	+ 0	– 1	– 1	– 23
Économie, finances et industrie	+ 135	– 70	– 119	– 49	– 254
Éducation nationale	+ 839	+ 2 000	+ 1 844	– 156	+ 1 005
Enseignement supérieur et recherche	+ 48	+ 0	– 49	– 49	– 97
Europe et affaires étrangères	+ 165	+ 75	+ 75	+ 0	– 90
Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique	+ 50	– 7	+ 1	+ 8	– 49
Intérieur	+ 2 675	+ 0	+ 36	+ 36	– 2 639
Justice	+ 2 071	+ 1 543	+ 1 543	+ 0	– 528
Logement et rénovation urbaine	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Outre-Mer	+ 20	– 69	– 70	– 1	– 90
Partenariat avec les territoires et décentralisation	+ 104	– 322	– 319	+ 3	– 423
Services du Premier ministre	+ 134	– 43	+ 15	+ 58	– 119
Sports, jeunesse et vie associative	– 1	+ 0	– 11	– 11	– 10
Transition écologique, énergie, climat et prévention des risques	+ 18	+ 3	+ 4	+ 1	– 14
Travail et emploi	– 78	– 90	– 49	+ 41	+ 29
Total budget général	**+ 6 719**	**+ 3 054**	**+ 2 908**	**– 146**	**– 3 811**
Contrôle et exploitation aériens	+ 28	+ 122	+ 122	+ 0	+ 94
Publications officielles et information administrative	– 20	+ 0	+ 0	+ 0	+ 20
Total budgets annexes	**+ 8**	**+ 122**	**+ 122**	**+ 0**	**+ 114**
Total général	**+ 6 728**	**+ 3 176**	**+ 3 029**	**– 147**	**– 3 699**

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

(1) Le schéma d'emplois représente le solde net des entrées et des sorties d'effectifs réalisées au cours d'une année civile, hors mesures de transfert et de périmètre. Il est exprimé en équivalent temps plein (ETP).

Les écarts à la prévision les plus importants se concentrent sur le ministère de l'éducation nationale (– 156 ETP), le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (– 49 ETP) ainsi que les ministères chargés de l'économie et du budget (– 97 ETP). Ils sont partiellement compensés par des sur-exécutions concernant les services du Premier ministre (+ 58 ETP), le ministère du travail et de l'emploi (+ 41 ETP), le ministère de l'intérieur (+ 36 ETP) ainsi que le ministère des armées et des anciens combattants (+ 21 ETP).

Ce schéma d'emplois est **deux fois inférieur au schéma d'emplois réalisé en 2024** (+ 3 029 ETP en 2025 contre + 6 728 ETP en 2024). Les soldes des entrées et des sorties les plus positifs sont concentrés sur le ministère de l'éducation nationale (+ 1 844 ETP), le ministère de la justice (+ 1 543 ETP) ainsi que le ministère des armées et des anciens combattants (+ 651 ETP), tandis que les sorties sont plus élevées pour les ministères chargés de l'économie et du budget (– 672 ETP).

3. Une vacance sous plafond qui se réduit

L'exécution 2025 montre une nouvelle fois que les **plafonds d'autorisation d'emplois** sont un **niveau maximal** qui n'est pas systématiquement atteint. En pratique, le pilotage des emplois s'exerce davantage à travers les schémas d'emplois que par l'évolution des plafonds d'emplois votés dans la loi de finances.

VACANCE SOUS PLAFOND EN 2025

(en ETPT)

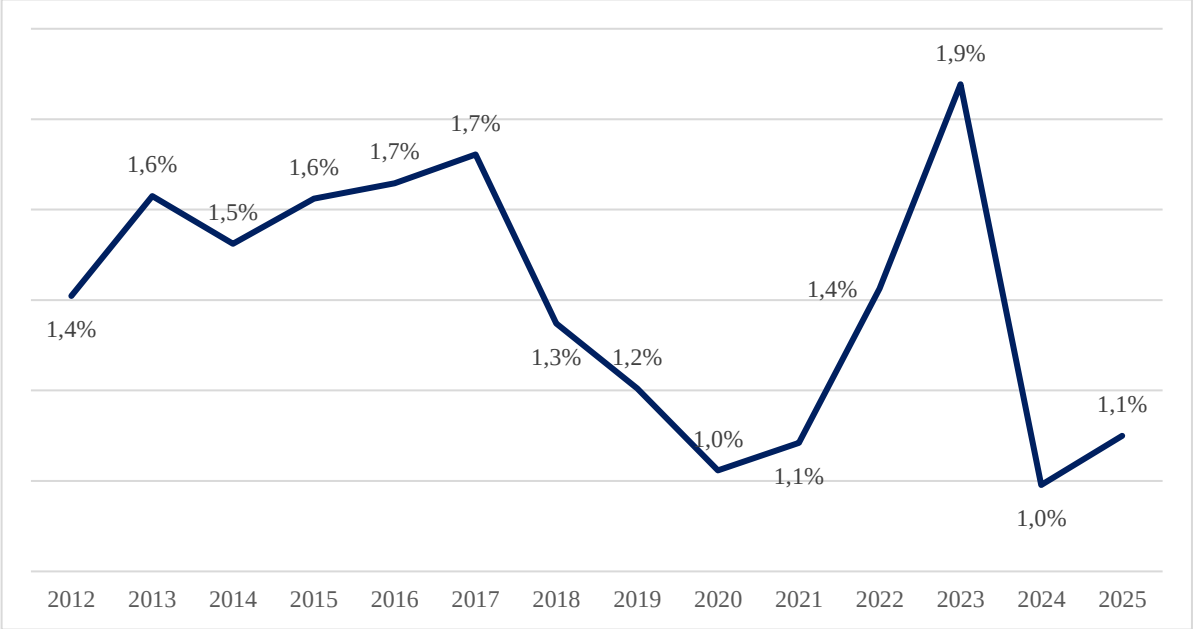
	Plafonds 2025	Consommation 2025	Vacance sous plafond	
			ETPT	%
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	30 451	30 030	421	1,40 %
Armées et anciens combattants	271 117	266 701	4 416	1,60 %
Budget et comptes publics	114 128	112 216	1 912	1,70 %
Culture	9 157	9 002	155	1,70 %
Économie, finances et industrie	10 884	10 801	83	0,80 %
Éducation nationale	1 078 986	1 069 761	9 225	0,90 %
Enseignement supérieur et recherche	5 104	5 030	74	1,40 %
Europe et affaires étrangères	13 892	13 788	104	0,70 %
Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique	537	515	22	4,00 %
Intérieur	298 702	296 978	1 724	0,60 %
Justice	96 161	93 739	2 422	2,50 %
Logement et rénovation urbaine	291	0	291	100,00 %
Outre-Mer	5 589	5 585	4	0,10 %
Partenariat avec les territoires et décentralisation	34 659	34 091	568	1,60 %
Services du Premier ministre	10 454	10 223	231	2,20 %
Sports, jeunesse et vie associative	2 301	1 547	754	32,80 %
Transition écologique, énergie, climat et prévention des risques	2 025	2 009	16	0,80 %
Travail et emploi	12 756	12 552	204	1,60 %
Total budget général	**1 997 194**	**1 974 568**	**22 626**	**1,10 %**

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

La **vacance sous plafond** – c'est-à-dire l'écart entre les plafonds des autorisations d'emplois inscrits dans la loi de finances et la consommation effective des emplois – s'établit à 1,1 % pour l'ensemble du budget général. Ce taux se situe dans l'étiage bas des vacances sous plafond observées depuis 2012.

ÉVOLUTION DE LA VACANCE SOUS PLAFOND

(en pourcentage)



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

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** sous plafond d'emplois **excessives**, 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 systématiquement respecté. Réactiver ce dispositif **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 maîtrise des dépenses de personnel à moyen terme**.

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.

C. LES CONTRIBUTIONS RELATIVES AUX PENSIONS DE RETRAITE CIVILES ET MILITAIRES

En 2025, les **contributions de l'État** [1] **au compte d'affectation spéciale** (CAS) ***Pensions*** – qui financent le paiement des pensions de retraite, et dans une moindre mesure des pensions d'invalidité, des anciens fonctionnaires civils et militaires – ont atteint **49,5 milliards d'euros**, dont 49,2 milliards d'euros pour celles du budget général et 320 millions d'euros pour les budgets annexes.

Le niveau des contributions de l'État est inférieur aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale (– 927 millions d'euros), en raison de la sous-consommation des plafonds et schémas d'emplois des ministères mais aussi, dans certains ministères, d'une répartition entre agents titulaires et agents contractuels [2] différente de celle initialement anticipée, notamment au sein du ministère de l'éducation nationale.

Ces contributions de l'État au CAS *Pensions* sont toutefois **en augmentation de 2,4 milliards d'euros (+ 5,0 %) par rapport à l'exécution 2024**. Cela résulte de la hausse du taux de contribution de l'État pour les fonctionnaires civils, de 74,28 % à 78,28 %, au 1er janvier 2025. Plus de deux tiers de la hausse de la masse salariale de l'État en 2025 ne résultent donc pas d'une augmentation des crédits contribuant au financement des services publics mais de la dynamique de la subvention versée par l'État au système de retraites.

En effet, les **taux des contributions** de l'État au CAS *Pensions* – qui s'élèvent désormais, pour les fonctionnaires civils, à 82,28 % [3] du traitement indiciaire brut et, pour les militaires, à 126,07 % de ce même traitement –, bien qu'ils s'appliquent à une assiette plus réduite [4], sont **sensiblement plus élevés** que le taux de cotisation employeur de droit commun (16,58 %). Cela vient du fait qu'ils sont calculés de façon à équilibrer le compte d'affectation spéciale [5].

En d'autres termes, les contributions de l'État au CAS *Pensions* intègrent à la fois l'équivalent d'une cotisation patronale vieillesse, 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**.

---

(1) S'y ajoutent les retenues pour pensions des fonctionnaires – correspondant aux cotisations d'assurance vieillesse des salariés –, les contributions des employeurs autres que l'État, c'est-à-dire les établissements publics, ainsi que des transferts et recettes diverses – par exemple la compensation démographique – ce qui porte les recettes du CAS Pensions *à 67,34 milliards d'euros en 2025.*

(2) Seuls les agents titulaires de l'État contribuent au CAS Pensions*. Les agents contractuels relèvent du régime général de la sécurité sociale pour leur retraite de base et de l'IRCANTEC (*Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques*) pour leur retraite complémentaire.*

(3) Le taux de cotisation pour les fonctionnaires civils a été augmenté au 1er janvier 2025 de 74,28 % à 78,28 %, puis de 78,28 % à 82,28 % au 1er janvier 2026.

(4) Les contributions des fonctionnaires s'appliquent au traitement indiciaire brut, hors primes, tandis que les cotisations vieillesse du régime général s'appliquent à l'intégralité du salaire, primes incluses.

(5) En application du deuxième alinéa du II de l'article 21 de la LOLF, « le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées ».

Comme le montrent un certain nombre de travaux récents [1], **le montant exact de cette subvention d'équilibre prête à débat**, dans la mesure où **elle vise à compenser des déséquilibres de nature différente** : une compensation démographique insuffisante [2], l'évolution du statut des agents de La Poste et d'Orange [3], d'éventuels avantages génériques accordés aux fonctionnaires par rapport à d'autres régimes de retraite [4], les conditions de départ à la retraite précoce accordées à certains fonctionnaires dont les missions s'accompagnent de risques particuliers (militaires, catégories actives et super-actives), etc. Par ailleurs, le CAS *Pensions* prend également en charge les dépenses au titre des majorations pour enfants ainsi que des pensions d'invalidité des fonctionnaires, qui sont dans le régime général financées respectivement par la branche famille et la branche maladie, et non par la branche vieillesse.

Prenant comme référence le taux de cotisation employeur du secteur privé (16,58 %), et considérant que le reste des recettes relève d'une subvention d'équilibre, le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2026 indique, pour l'année 2026, que, sur les 52,4 milliards d'euros de contributions de l'État au CAS *Pensions*, 10,9 milliards sont des cotisations employeur et **41,5 milliards d'euros résultent d'une subvention d'équilibre**.

Quelle que soit la convention retenue, le fait de ne pas isoler cette subvention d'équilibre est problématique à au moins deux titres :

– d'une part, cela conduit le Conseil d'orientation des retraites, dans son rapport annuel, à **sous-estimer le déficit du système de retraites** [5] ;

---

(1) Voir notamment : Jean-Pascal Beaufret, « Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites – Note pour le Premier Président de la Cour des comptes », Fondapol, février 2025 ; 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 ; Hélène Paris, « Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué », Conseil d'analyse économique, Focus n° 121, septembre 2025 ; Charles de Courson, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale relative à la recherche des causes des principaux surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par rapport aux salariés du régime général, septembre 2025.

(2) Le déséquilibre démographique du régime des fonctionnaires de l'État est plus dégradé : ce régime compte 0,9 cotisant pour 1 pensionné, contre 1,7 cotisant pour 1 pensionné dans le régime général. Or la compensation démographique dont il bénéficie, d'environ 1 milliard d'euros, est, selon un rapport de la Cour des comptes de mai 2024, sous-estimée de 10,4 milliards d'euros. Cela revient à accorder une subvention implicite de l'État au régime général dont la situation démographique est plus favorable.

(3) Si les pensions de retraite des anciens fonctionnaires des Postes et télécommunications (PTT), devenus France Télécom, puis Orange, ainsi que La Poste, sont versées par le CAS Pensions*, les salariés de ces deux entreprises recrutés après la transformation de ces dernières n'ont pas le statut de fonctionnaires, et ne cotisent pas au CAS* Pensions*, mais au régime général. Les contributions de La Poste et d'Orange au CAS* Pensions *sont très loin de combler ce déséquilibre.*

(4) Des études de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) tendent toutefois à montrer que le montant moyen des pensions de retraite ou le taux de remplacement ne sont pas significativement supérieurs dans la fonction publique par rapport au régime général. En alignant les règles du secteur public sur celles du secteur privé, 62 % des fonctionnaires seraient gagnants.

(5) Dans son rapport sur les évolutions et les perspectives des retraites en France de juin 2025, le Conseil d'orientation des retraites estimait que le solde du système de retraites était déficitaire de seulement 1,7 milliard d'euros en 2024, car il ne tenait pas compte du fait que les contributions versées par l'État au CAS Pensions *intègrent une subvention d'équilibre.*

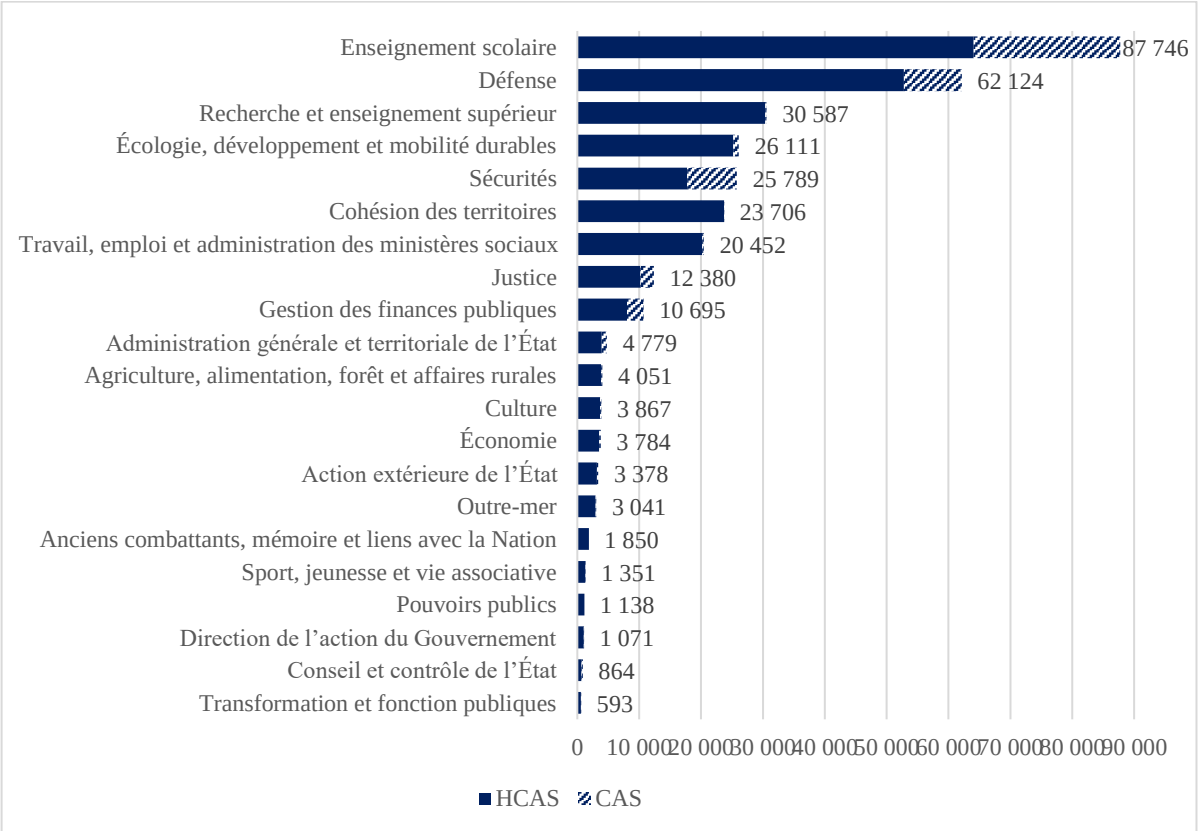
– d'autre part, la subvention d'équilibre versée par l'État **augmente artificiellement les dépenses des ministères qui emploient un nombre important de fonctionnaires** (éducation nationale, enseignement supérieur, défense, intérieur, justice), alors même qu'elle ne contribue pas au fonctionnement des services publics mais finance le système de retraites. Cela ne va pas sans fausser un certain nombre d'analyses, notamment certaines comparaisons internationales.

Ainsi, la part des contributions au CAS *Pensions* dans le total des crédits atteint 27 % pour la mission *Enseignement scolaire* (23,7 milliards d'euros consommés en 2025 sur 87,7 milliards d'euros), 15 % pour la mission *Défense* (9,3 milliards d'euros sur 62,1 milliards d'euros), 31 % pour la mission *Sécurités* (8,0 milliards d'euros sur 25,8 milliards d'euros), 25 % pour la mission *Gestion des finances publiques* (2,7 milliards d'euros sur 10,7 milliards d'euros) ou encore 18 % pour la mission *Justice* (2,2 milliards d'euros sur 12,4 milliards d'euros).

S'agissant de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, le faible montant de la contribution au CAS *Pensions* (206 millions d'euros sur 30,6 milliards d'euros) vient du fait que les subventions versées aux opérateurs ne sont pas des dépenses de personnel (titre 2) mais des dépenses de transfert (titre 3) ; un certain nombre d'opérateurs, au premier rang desquels les universités et organismes de recherche, ont néanmoins à supporter les taux élevés de contribution au CAS *Pensions* pour les fonctionnaires qu'ils emploient.

ÉCART ENTRE LE TOTAL DES CRÉDITS ET LE MONTANT DES CRÉDITS HORS CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)



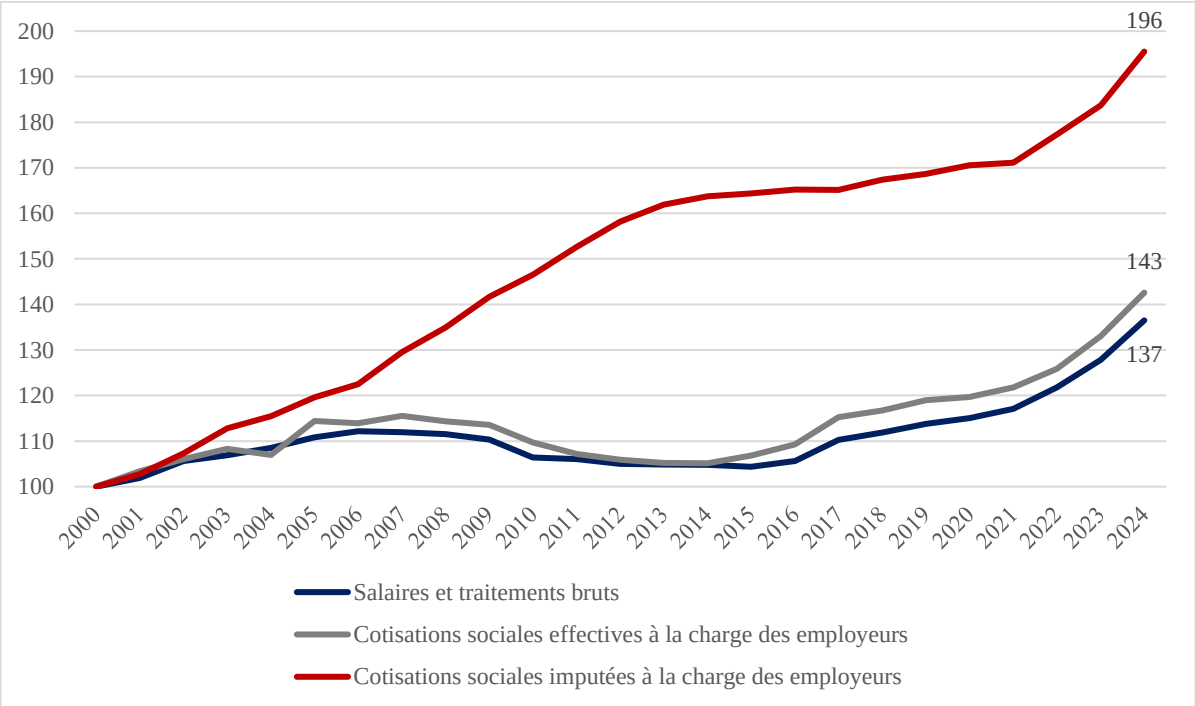
Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La dynamique des contributions au CAS *Pensions* est d'ailleurs susceptible de générer des effets d'éviction. L'analyse de la masse salariale de l'État sur longue période est ainsi très différente selon que l'on prend en compte les contributions au CAS *Pensions* ou uniquement les traitements et salaires. **Entre 2000 et 2024, moins de la moitié de la hausse de la masse salariale de l'État** (+ 52 milliards d'euros) **a été consacrée aux salaires et traitements bruts** (+ 24 milliards d'euros, soit une hausse de 37 %). En effet, l'augmentation des dépenses de personnel est largement due à l'évolution des cotisations versées par l'État, en particulier les contributions au CAS *Pensions* (+ 24 milliards d'euros, soit + 96 %) et, dans une moindre mesure, les autres cotisations (+ 4 milliards d'euros, soit + 43 %).

Cette tendance s'est poursuivie en 2025, avec une hausse des dépenses hors CAS *Pensions* de 1,1 milliard d'euros (+ 1,1 %), contre une hausse des contributions au CAS *Pensions* de 2,4 milliards d'euros (+ 5,0 %).

ÉVOLUTION DES COMPOSANTES DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

(en base 100 de 2000)



Note : Les contributions au CAS *Pensions* sont catégorisées dans la nomenclature comptable comme des « cotisations sociales imputées » (D122), par opposition aux « cotisations sociales effectives » (D121) [1].

Source : commission des finances d'après les données de l'INSEE (comptes nationaux annuels pour l'année 2024, compte provisoire, mai 2025).

(1) Pour leur plus grande part, les prestations sociales sont versées aux ménages par les administrations de sécurité sociale, en contrepartie de cotisations sociales effectives. Toutefois, les pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État sont versées par l'État, et financées par des cotisations sociales imputées, ou fictives, que l'État se verse à lui-même en abondant le compte d'affectation spéciale Pensions *à partir du budget général ou des budgets annexes. Le taux de ces cotisations est ajusté de façon à ce que les dépenses soient équilibrées par des recettes.*

On peut noter que les **employeurs territoriaux et hospitaliers** contribuent aussi, dans une moindre mesure, mais de façon croissante, à subventionner le système de retraites, à travers les contributions qu'ils versent à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Leur taux de cotisation a ainsi augmenté de 30,65 % à 31,65 % au 1er janvier 2024, à 34,65 % au 1er janvier 2025 et à 37,65 % au 1er janvier 2026 ; il doit encore augmenter de trois points par an en 2027 et 2028, pour atteindre 43,65 %.

Suivant l'impulsion donnée par sa prédécesseure, le ministre de l'action et des comptes publics récemment s'est engagé à **clarifier, ministère par ministère, les dépenses qui relèvent du fonctionnement des services publics et celles qui relèvent en fait des retraites**.

Le rapporteur général ne peut que soutenir une telle proposition. **La part des dépenses publiques finançant le système de retraite est sous-estimée**, ce qui non seulement **freine les efforts de redressement des comptes publics**, mais conduit aussi à **entraver nos capacités à investir et préparer l'avenir**. Une plus grande transparence paraît indispensable, et pas uniquement dans les annexes qui accompagnent les textes financiers.

D. LES OPÉRATEURS

Comme son prédécesseur, le rapporteur général ne peut que regretter qu'aucune information ne soit donnée dans le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes s'agissant de la masse salariale et des emplois des opérateurs de l'État.

Tandis que l'article 145 de la loi de finances pour 2025 fixait à 402 489 ETPT le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs, aucune information agrégée ne permet de savoir dans quelle mesure ces plafonds d'emplois et les schémas d'emplois associés ont été respectés.

IV. LES AUTRES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Les moyens consacrés par l'État aux différentes politiques publiques ne consistent pas uniquement en des crédits budgétaires. Ils incluent aussi des prélèvements sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne (PSR-UE) et des collectivités territoriales (PSR-CT) ainsi que des affectations d'impositions de toute nature à des tiers (administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales, opérateurs).

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 (charge de la dette, contributions au CAS *Pensions*) mais qui inclut les prélèvements sur recettes et les taxes affectées. C'est actuellement le **« périmètre des dépenses de l'État »** (PDE), prévu à l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 [(1)], qui est utilisé.

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 dépenses du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, hors contributions au CAS *Pensions* et hors charge de la dette ;

– des dépenses des budgets annexes ;

– des dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS), hors programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, hors CAS *Participations financières de l'État*, hors programme 732 *Désendettement de l'État* du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et hors programme 741 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* du CAS *Pensions* ;

– des dépenses du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* ;

– des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales ou les administrations de sécurité sociale et plafonnées dans les conditions prévues par la loi de finances de l'année ;

– du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) ;

– des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (PSR-CT) ;

– des retraitements de flux internes au budget de l'État.

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

En **2025**, les dépenses du PDE ont atteint 488,2 milliards d'euros. Elles sont très légèrement supérieures à la prévision (+ 382 millions d'euros, soit + 0,1 %). Si les crédits budgétaires (– 344 millions d'euros) et le PSR-UE (– 136 millions d'euros) ont été sous-exécutés, les dépenses de l'État sont en revanche supérieures au niveau attendu en ce qui concerne les PSR-CT (+ 842 millions d'euros) et les taxes affectées à des tiers (+ 18 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

	Exécution 2024	**LFI 2025**	**Exécution 2025**	**Écart LFI - exécution**	
Crédits du budget général	327 038	329 057	328 800	– 257	– 0,1 %
Budgets annexes et comptes spéciaux sous norme	74 477	76 137	76 050	– 87	– 0,1 %
Taxes et recettes affectées	21 477	20 641	20 659	+ 18	+ 0,1 %
PSR-UE	22 276	23 098	22 962	– 136	– 0,6 %
PSR-CT	45 457	45 232	46 074	+ 842	+ 1,9 %
Retraitement des flux internes à l'État	– 5 981	– 6 325	– 6 324	+ 1	– 0,0 %
Total des crédits de paiement	**484 695**	**487 840**	**488 222**	+ 382	+ 0,1 %

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

S'agissant des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (PSR-CT), les principaux écarts à la prévision concernent le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (+ 482 millions d'euros), la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises des locaux industriels (+ 223 millions d'euros) ainsi que la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (+ 137 millions d'euros).

EXÉCUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

Intitulé du prélèvement	LFI 2025	Exécution 2025	Écart	
PSR au profit du Fonds de compensation pour la TVA	7 654	8 136	+ 482	+ 6%
PSR de compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	4 291	4 514	223	+ 5%
PSR au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	711	848	137	+ 19%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (régions)	278	305	26	+ 9%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (EPCI)	741	758	18	+ 2%
PSR au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	43	55	12	+ 28%
Prélèvement sur recettes au titre du recentrage de l'assiette de THRS	85	95	10	+ 12%
PSR en faveur des communes nouvelles	24	33	9	+ 36%
PSR au titre de la compensation et du lissage des pertes exceptionnelles de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties	3	10	7	+ 203%
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0	+ 0%
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	432	432	0	+ 0%
PSR Compensation réforme fiscalité Mayotte	107	107	0	+ 0%
Dotation de garantie des reversements des FDPTP	214	214	0	+ 0%
PSR Compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	48	48	0	+ 0%
PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27	27	0	+ 0%
PSR au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	123	123	0	+ 0%
PSR au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française	91	91	0	+ 0%
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7	7	0	– 0%
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0	– 0%
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0	– 0%
Dotation élu local (DPEL)	124	124	0	– 0%
PSR exceptionnel de soutien aux communes et groupements face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (filet de sécurité 2022)	0	– 0,39	0	–
PSR Dotation de compensation de la réforme 2023 de la taxe sur les logements vacants	33	33	– 1	– 2%
PSR Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	3	– 1	– 16%
PSR de compensation des communes contributrices au FNGIR subissant une perte de base de CFE	3	2	– 1	– 44%
PSR au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	4	3	– 2	– 39%
PSR au titre de la dotation globale de fonctionnement	27 395	27 392	– 2	– 0%
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	378	368	– 10	– 3%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (départements)	1 204	1 185	– 19	– 2%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (communes)	188	165	– 23	– 12%
Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leur groupement	30	5	– 25	– 83%
Total	**45 232**	**46 070**	**+ 838**	**+ 1,9 %**

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

FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2025

La présente fiche est complémentaire de la fiche n° 3 relative aux dépenses de l'État.

Les plafonds de dépenses déterminés par la **loi de finances pour 2025** (1) se sont élevés à 438,8 milliards d'euros pour les dépenses nettes du budget général (2), à 2,5 milliards d'euros pour les budgets annexes et à 226 milliards d'euros pour les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL, DES BUDGETS ANNEXES ET DES COMPTES SPÉCIAUX EN 2025

(en millions d'euros)

	Budget général	Budgets annexes	Comptes spéciaux
Loi de finances pour 2025	438 820	2 479	226 310
Fonds de concours – Attributions de produits	+ 7 167	+ 22	+ 1
Reports de 2024 sur 2025	+ 11 534	+ 21	+ 5 248
Décret d'annulation du 25 avril 2025	– 2 564	– 32	– 63
Loi de finances de fin de gestion pour 2025	– 3 970	– 15	– 3 192
Reports de 2025 sur 2026	– 6 890	– 21	– 2 879
Projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025	– 2 903	– 12	– 7 999
Exécution	**441 194**	**2 442**	**217 427**
Écart LFI - exécution	+ 2 374	– 37	– 8 883

Note : pour le budget général, sont uniquement retracées les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ; pour les comptes spéciaux, ne figurent que les crédits des comptes d'affectation spéciale et de concours financiers.

Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et les arrêtés portant report de crédits de 2025 sur 2026.

S'y sont ajoutés, en cours de gestion, des **fonds de concours** (FDC) et **attributions de produits** (ADP), principalement concentrés sur le budget général (+ 7,2 milliards d'euros), ainsi que des **reports de crédits** de 2024 sur 2025 (+ 16,8 milliards d'euros, dont 11,5 milliards d'euros pour le budget général).

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

(2) Les dépenses nettes ne prennent pas en compte les crédits du programme 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, dans la mesure où ces dépenses sont liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des recettes fiscales ou renonce à recouvrer certaines créances sur les redevables qui, bien qu'elles prennent la forme de crédits budgétaires, ont par nature trait aux recettes fiscales. Sont notamment concernés les remboursements de trop perçu, les dégrèvements, 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 débets, conformément aux dispositions légales et réglementaires. Depuis la réforme de la loi organique relative aux lois de finances de 2021, le programme 201* Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux *est comptabilisé au sein des dépenses nettes.*

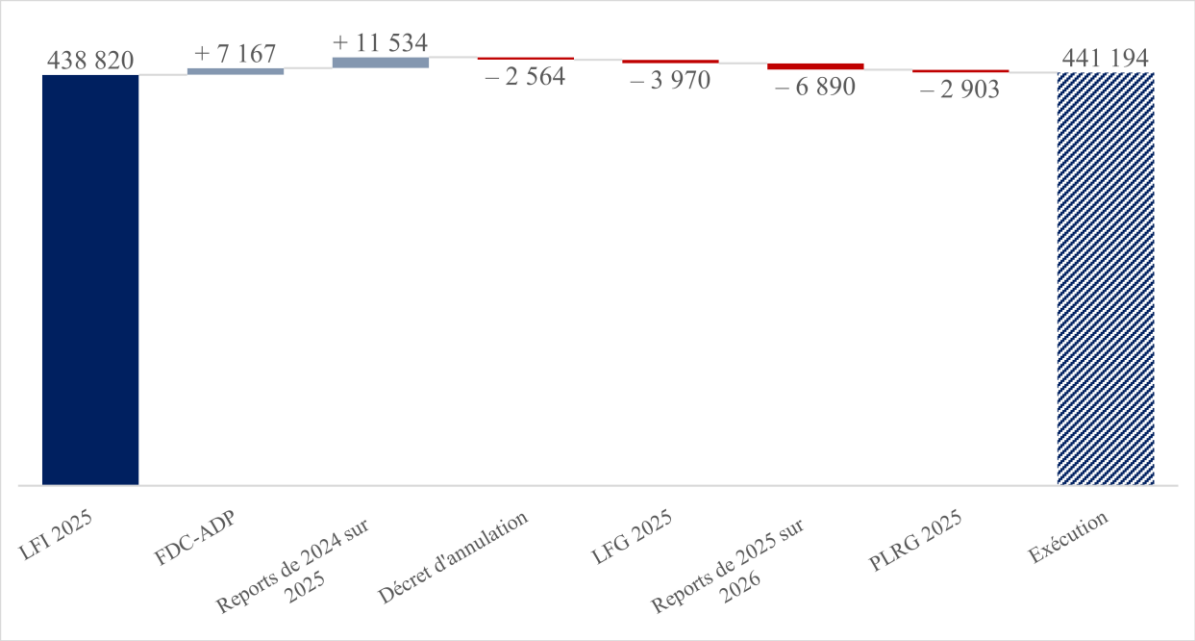
Compte tenu de la dynamique des dépenses et de la modestie des économies prévues dans la loi de finances, mais aussi en raison d'un contexte international défavorable ayant induit une dégradation de la prévision de croissance du produit intérieur brut (+ 0,7 % en volume au lieu de + 0,9 %), **des mesures de maîtrise des dépenses** ont été prises tout au long de l'exercice afin d'éviter une dégradation significative du déficit public.

Celles-ci se sont traduites par un **décret d'annulation** (1) à hauteur de 2,7 milliards d'euros (dont 2,6 milliards d'euros pour le budget général), **des surgels de crédits** en cours d'exercice ainsi que par des **annulations nettes** des ouvertures de crédits dans la **loi de finances de fin de gestion** (2) (– 7,2 milliards d'euros, dont – 4,0 milliards d'euros pour le budget général).

En fin d'exécution, les **reports de crédits** de 2025 sur 2026 se sont élevés à 9,8 milliards d'euros (dont 6,9 milliards d'euros pour le budget général), tandis que le **projet de loi** relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 propose des annulations nettes des ouvertures de crédits à hauteur de 10,9 milliards d'euros (dont 2,9 milliards d'euros pour le budget général).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2025

(en millions d'euros)



Note : sont uniquement retracées les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et les arrêtés portant report de crédits de 2025 sur 2026.

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

(2) Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

I. UNE EXÉCUTION PEU AFFECTÉE PAR L'ADOPTION TARDIVE DE LA LOI DE FINANCES

En l'absence de loi de finances initiale promulguée avant le 1er janvier, le début de l'exercice 2025 s'est déroulé sous le régime des services votés *(voir encadré)*, jusqu'à la publication de la loi de finances le 15 février 2025 (1).

Le régime des services votés

Le régime des services votés est prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution et à l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (2).

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts par la promulgation de la **loi spéciale** prévue à l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances (3), le Gouvernement ouvre par décret les crédits applicables aux seuls services votés.

Les services votés représentent le **minimum de crédits** que le Gouvernement juge **indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics** dans les conditions qui ont été approuvées par le Parlement l'année précédente. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale.

Le **cadre juridique** applicable aux services votés a été **précisé**, avec la publication d'une circulaire interministérielle du Premier ministre, d'une circulaire relative à la gestion de l'État et des organismes publics et opérateurs pendant les services votés (4), d'un arrêté relatif à la gestion budgétaire (5) ainsi que d'une circulaire sur les conséquences de la mise en œuvre du décret des services votés pour les collectivités locales (6).

Si le décret relatif aux services votés (7) a ouvert des crédits à hauteur des plafonds de dépenses fixés en 2024, **seuls 25 % des crédits ouverts ont été rendus disponibles**, une proportion pouvant monter jusqu'à 50 % après avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur la prévision des dépenses de chaque ministère.

Afin de ne pas préempter les choix budgétaires relevant du législateur financier *via* la loi de finances, la **consommation** des crédits était **limitée** aux dépenses obligatoires et aux dépenses **strictement nécessaires pour assurer la continuité des services publics**.

Ainsi, n'était autorisée pendant la période des services votés **aucune dépense discrétionnaire**, c'est-à-dire ne résultant pas d'un engagement existant et nécessitant un arbitrage, ni **aucune création nette d'emplois**.

---

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

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

(3) Loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

(4) Circulaire n° ECOB2435419C du 30 décembre 2024 relative à la gestion budgétaire de l'État et des organismes publics nationaux et opérateurs financés par l'État.

(5) Arrêté du 30 décembre 2024 relatif à la gestion budgétaire pendant la période de mise en œuvre de la loi [spéciale].

(6) Circulaire n° ECOE2502469C du 22 janvier 2025 relative aux conséquences de la mise en œuvre du décret des services votés pour les collectivités locales.

(7) Décret n° 2024-1253 du 30 décembre 2024 portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2025.

Si les services votés n'ont pas eu d'effet sur le niveau de la dépense en fin d'exercice, ils ont toutefois justifié un contrôle budgétaire renforcé.

A. LES SERVICES VOTÉS N'ONT PAS EU D'EFFET SUR LE NIVEAU DES DÉPENSES

L'application des services votés, qui n'a duré qu'un peu plus de **six semaines**, n'a eu qu'un effet limité et temporaire sur les dépenses de l'État. Ainsi que le relève la Cour des comptes, « ***la dépense n'a pas diminué, puisque son ralentissement en début de période a été suivi d'un rattrapage*** » (1).

À la fin de la période des services votés, en prenant en compte l'ensemble des dépenses de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), le niveau de consommation des crédits était **inférieur au niveau de 2024 de 67,6 milliards d'euros (– 46 %) en autorisations d'engagement (AE) et de 6,3 milliards d'euros (– 7,5 %) en crédits de paiement (CP)**.

Cet écart portait exclusivement sur les **crédits hors personnel** (– 68 milliards d'euros en AE et – 6,7 milliards d'euros en CP), les crédits de masse salariale ayant dans le même temps progressé de 0,4 milliard d'euros du fait de la dynamique naturelle de cette catégorie de dépenses. L'écart en AE était, logiquement, plus élevé qu'en CP, en raison des règles de gestion consistant à ne pas autoriser l'engagement de dépenses nouvelles non nécessaires à la continuité du service public, notamment s'agissant des dépenses d'investissement et d'intervention.

La moindre consommation des crédits a notamment concerné « *les* ***prestations sociales*** *(allocation adulte handicapé, régimes de retraites payés sur le budget de l'État), dont les échéanciers de versements aux organismes ont été retardés par rapport à 2024, sans toutefois que cela ait un impact immédiat sur le versement aux bénéficiaires finaux, du fait de la trésorerie mobilisable. Une absence de consommation a également été constatée en début de gestion sur les* ***dépenses discrétionnaires****, en application des règles strictes prévalant en période de services votés, à l'instar des [aides à l'acquisition de véhicules propres], du fait du blocage du guichet sur la période* » (2).

Les services votés n'ont toutefois entraîné que des **décalages temporels** de dépenses. Une fois la loi de finances promulguée, les retards de consommation imputables aux services votés se sont progressivement résorbés. Ainsi, le taux de consommation des crédits de paiement était supérieur à son niveau de 2024 dès le mois de juillet (+ 0,7 point), et il l'est resté jusqu'à la fin de l'exercice (+ 0,9 point sur l'ensemble de l'année).

Aucune moindre consommation de crédits ni aucune économie n'est donc imputable à la période des services votés.

---

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion*, avril 2026, page 89.*

(2) Réponses du ministère de l'action et des comptes publics à un questionnaire du rapporteur général.

Par ailleurs, les remontées comptables ne laissent entrevoir **aucune incidence** des services votés **sur les dépenses des collectivités territoriales**. Ces dernières ont perçu l'ensemble des transferts financiers qui leur reviennent dans les conditions de droit commun, à l'exception des dotations de soutien à l'investissement local, qui étaient limitées au minimum nécessaire pour assurer la continuité des services publics. Sur l'ensemble de l'année, leurs dépenses ont augmenté de 2,2 % en valeur, dont + 2,3 % en fonctionnement et + 1,9 % en investissement (1).

De la même manière, les services votés n'ont **pas** eu **d'effet sur les dépenses des administrations de sécurité sociale**, qui ont augmenté de 3,4 % en valeur et de 2,2 % en volume (2). Cela est notamment dû à l'indexation des pensions de retraites sur l'inflation, automatique en l'absence de mention contraire dans une loi de financement de la sécurité sociale adoptée avant le 1er janvier de l'année, qui entraîne mécaniquement une hausse des dépenses en période d'inflation.

Le rapporteur général note donc que l'**application d'une loi spéciale tout sur une plus longue période**, bien qu'elle soit théoriquement possible d'un point de vue juridique, n'entraînerait que très peu d'économies. En outre, l'absence prolongée de loi de finances aurait des **effets indésirables pour le financement des politiques publiques**, notamment l'impossibilité d'autoriser les reports généraux de crédits ou de recourir aux outils de pilotage budgétaire (décrets d'avance, de virement, de transfert) en cas de besoin. À terme, elle pourrait aussi conduire à des impasses budgétaires, notamment sur les dépenses de masse salariale ou les prestations sociales.

En outre, l'impossibilité d'engager de nouvelles dépenses discrétionnaires emporterait des **conséquences économiques et sociales significatives** : elle entraverait toute réforme structurelle de redressement des comptes publics ; elle rendrait impossibles les investissements stratégiques, en particulier en matière de réarmement, de transition écologique ou de soutien à l'innovation ; elle contraindrait à suspendre les aides discrétionnaires en faveur des collectivités territoriales, des entreprises, des agriculteurs ou des associations de tous secteurs ; elle limiterait les recrutements publics y compris dans les ministères jugés prioritaires ; elle empêcherait encore de démarrer les investissements nécessaires à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2030.

B. UN CONTRÔLE BUDGÉTAIRE RENFORCÉ

L'application des services votés a justifié **un contrôle budgétaire renforcé**. Un arrêté du 30 décembre 2024 (3) imposait aux responsables de la fonction financière de chaque ministère, en lien avec les responsables de programme, de présenter aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) une

---

(1) Cour des comptes, « La situation des finances publiques début 2026 », rapport public thématique, février 2026, pages 32-35. Chiffres exprimés en comptabilité nationale.

(2) Cour des comptes, « La situation des finances publiques début 2026 », rapport public thématique, février 2026, pages 35-39. Chiffres exprimés en comptabilité nationale.

(3) Arrêté du 30 décembre 2024 relatif à la gestion budgétaire pendant la période de mise en œuvre de la loi [spéciale].

prévision des dépenses devant intervenir au cours du premier trimestre de l'année. Ces prévisions de dépenses étaient soumises à un examen par le CBCM « *au regard de leur caractère indispensable pour la continuité de l'exécution des services publics* ».

Les crédits mis à la disposition des gestionnaires, sur chaque programme du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, étaient initialement limités à **25 % des crédits ouverts** par le décret relatif aux services votés (qui correspondait aux plafonds de dépenses fixés par la loi de finances pour 2024). Après **avis du CBCM**, cette proportion a pu augmenter à la hauteur des besoins confirmés comme étant indispensables à la continuité des services publics pour les trois premiers mois de l'année, sans pouvoir dépasser 50 % des crédits ouverts (1).

Pendant la période des services votés, les CBCM ont donc analysé en détail les prévisions de dépenses produites par les ministères, en s'efforçant de distinguer, parmi les dépenses envisagées, celles qui étaient indispensables à la continuité des services publics et celles qui relevaient de choix discrétionnaires.

D'après les informations transmises au rapporteur général, « *[l]e renforcement du dialogue avec les responsables de la fonction financière et les responsables de programme a permis aux contrôleurs budgétaires de progresser dans la connaissance des dépenses des ministères. […] De ce point de vue, l'exercice des services votés a permis à l'ensemble des acteurs de la chaîne financière de se réapproprier une appréciation fine des déterminants de la dépense et de sa dynamique, ce qui a été particulièrement utile pour préparer les arbitrages intervenant en gestion et en budgétisation* » (2).

Selon la Cour des comptes, ce contrôle budgétaire renforcé « *s'est révélé* ***globalement efficace*** *et a offert l'opportunité d'une analyse renouvelée des dépenses selon leur nature et leur nécessité […] [P]lusieurs CBCM ont relevé l'apport de l'exercice sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de sa dynamique, ce qui a été utile pour préparer les arbitrages intervenus en gestion* » (3).

Le rapporteur général regrette toutefois que les contrôles réalisés pendant la période des services votés n'aient **pas permis d'identifier davantage d'économies pérennes**. Il note que la Cour des comptes partage au moins en partie cette préoccupation, puisqu'elle recommande de « *mettre à profit le travail d'étude de la soutenabilité des dépenses réalisé en début d'exercice […] afin de mieux appréhender et quantifier l'évolution tendancielle des dépenses* » (4).

---

(1) Seuls quelques déblocages exceptionnels ont été accordés, pour un montant cumulé de 1,3 milliard d'euros en AE et de 2,4 milliards d'euros en CP, liés notamment au paiement de factures et d'intérêts moratoires du ministère des armées sur des engagements antérieurs à 2025 et au versement de la contribution française à l'Agence spatiale européenne.

(2) Réponses du ministère de l'action et des comptes publics à un questionnaire du rapporteur général.

(3) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 12.*

(4) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 93.*

II. DES OUVERTURES DE CRÉDITS SUPPLEMENTAIRES PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Aux crédits de la loi de finances initiale, se sont ajoutés, en cours de gestion, des fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) ainsi que des reports de crédits de 2024 sur 2025.

A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

● En application de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), deux procédures particulières permettent l'ouverture de crédits supplémentaires, en cours de gestion, sur une mission du budget général, un budget annexe ou un compte spécial : les fonds de concours et les attributions de produits.

Les fonds de concours (FDC) sont « *constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'État* ». Leur emploi doit être conforme à l'intention de la partie versante.

En outre, peuvent faire l'objet d'une attribution de produits (ADP) « *les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État* ». Leur sont applicables les mêmes règles que pour les FDC.

En 2025, **les FDC et ADP ont atteint 7,2 milliards d'euros**, dont 510 millions d'euros de crédits de personnel (titre 2), **concentrés** à près de 99,7 % **sur le budget général**. Leur niveau est supérieur de 1,0 milliard d'euros (+ 17 %) aux prévisions de la loi de finances initiale.

● La **mission *Écologie, développement et mobilité durables*** concentre 3,8 milliards d'euros de FDC-ADP. Ces derniers résultent en grande partie des FDC versés au programme 203 *Infrastructures et services de* ***transports*** (3 706 millions d'euros) par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (1 908 millions d'euros) et les collectivités territoriales (237 millions d'euros), pour le financement des infrastructures ferroviaires et routières, ainsi qu'au titre des dividendes du groupe SNCF reversés par l'État à SNCF Réseau pour la régénération du réseau ferroviaire (1 561 millions d'euros). L'écart à la prévision résulte essentiellement de moindres abondements de l'AFITF dus à la diminution des ressources qui lui sont affectées (– 314 millions d'euros), partiellement compensés par un dividende de la SNCF plus élevé qu'anticipé (+ 206 millions d'euros).

Les FDC-ADP de la **mission *Défense*** (1,4 milliard d'euros) sont supérieurs de 543,8 millions d'euros à la prévision initiale. Parmi eux, 209,2 millions d'euros correspondent aux **intérêts d'avoirs russes gelés** (1), qui n'étaient pas intégrés dans la loi de finances, et 173,4 millions d'euros à des remboursements de la **Facilité**

(1) Les intérêts des avoirs russes gelés sont affectés à des acquisitions de matériel au profit de l'Ukraine et ne contribuent pas à l'équipement des armées françaises.

européenne pour la paix au titre de formations dispensées en soutien à l'Ukraine. S'agissant des ADP, 192,5 millions d'euros proviennent de remboursements de soins assurés par le service de santé des armées, 103,1 millions d'euros de la rémunération de services rendus par le ministère des armées dans le cadre de ses missions sur le territoire national ou à l'étranger, 82,2 millions d'euros du produit de redevances diverses, de concessions de licences ou de cessions de droits de propriété industrielle, 77,2 millions d'euros de cessions de biens immobiliers et 76,3 millions d'euros du remboursement d'essais de matériels militaires en cours de développement effectués pour des gouvernements étrangers et de redevances contractuelles.

CONSOMMATION DES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN 2025

(en millions d'euros)

	Prévision	**Exécution**	**Écart**	
Écologie, développement et mobilité durables	3 873,0	3 765,8	– 107,2	– 3 %
Défense	871,4	1 415,2	+ 543,8	+ 62 %
Sécurités	384,1	532,3	+ 148,2	+ 39 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	12,2	363,4	+ 351,2	+ 2 878 %
Cohésion des territoires	546,6	354,3	– 192,3	– 35 %
Immigration, asile et intégration	104,9	126,6	+ 21,7	+ 21 %
Outre-Mer	40,3	82,7	+ 42,4	+ 105 %
Direction de l'action du Gouvernement	57,3	65,2	+ 7,9	+ 14 %
Culture	1,0	62,7	+ 61,7	+ 6 174 %
Administration générale et territoriale de l'État	61,9	59,7	– 2,2	– 4 %
Sport, jeunesse et vie associative	35,0	54,8	+ 19,8	+ 56 %
Gestion des finances publiques	32,2	43,4	+ 11,2	+ 35 %
Enseignement scolaire	11,1	38,5	+ 27,4	+ 248 %
Relations avec les collectivités territoriales	0,2	35,2	+ 34,9	+ 16 640 %
Action extérieure de l'État	7,3	31,1	+ 23,9	+ 329 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13,4	26,5	+ 13,1	+ 98 %
Recherche et enseignement supérieur	44,3	25,9	– 18,4	– 41 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	14,0	14,6	+ 0,6	+ 4 %
Économie	8,4	13,5	+ 5,1	+ 61 %
Aide publique au développement	0,0	11,2	+ 11,2	–
Engagements financiers de l'État	11,5	10,0	– 1,5	– 13 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,0	10,0	+ 10,0	–
Justice	8,3	9,9	+ 1,7	+ 20 %
Transformation et fonction publiques	6,0	9,9	+ 3,8	+ 64 %
Conseil et contrôle de l'État	6,1	4,1	– 2,0	– 32 %
Santé	0,0	0,2	+ 0,2	–
Total des FDC-ADP du budget général	**6 150,3**	**7 166,6**	**+ 1 016,3**	**+ 17 %**

Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Sur la **mission *Sécurités***, ce sont 532,3 millions d'euros de FDC-ADP qui ont été consommés (+ 148,2 millions d'euros par rapport à la prévision). Pour la **police nationale**, ces ressources proviennent de la contribution du Royaume-Uni dans le

cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière transmanche (47,9 millions d'euros), de fonds de l'Union européenne (12,9 millions d'euros) ainsi que de la participation de partenaires publics et privés à des actions de formation et à la lutte contre l'insécurité (5,7 millions d'euros) ou à des travaux d'équipement (5,2 millions d'euros). Pour la **gendarmerie nationale**, les FDC-ADP proviennent également d'une participation britannique à la lutte contre l'immigration irrégulière (155,7 millions d'euros), de la mise à disposition d'effectifs auprès d'organismes extérieurs (124,4 millions d'euros), de prestations de service d'ordre (9,5 millions d'euros) et de participations à des actions de formation (7,6 millions d'euros). En matière de **sécurité civile**, 60 millions d'euros ont été versés par le mécanisme européen de protection civile au titre de la participation de l'Europe au financement de deux Canadairs acquis en 2024 et 21,2 millions d'euros au titre du remboursement de missions aériennes exercées cette même année.

Les FDC-ADP de la **mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*** reposent principalement sur l'abondement par France Compétences du fonds de concours relatif au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emplois, initialement à hauteur de 451 millions d'euros, 149 millions d'euros ayant finalement été annulés au titre du remboursement à l'opérateur de trop-perçus. Par ailleurs, 16,6 millions d'euros ont été rattachés au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) pour financer les entreprises adaptées.

S'agissant de la **mission *Cohésion des territoires***, la majorité des FDC-ADP proviennent des fonds de concours du Fonds national d'aide à la pierre (332 millions d'euros), notamment pour le financement de l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux et d'accompagnement au titre des maîtrises d'œuvre urbaine et sociale.

Les FDC-ADP de la **mission *Immigration, asile et intégration*** (126,6 millions d'euros) proviennent essentiellement de fonds européens, au titre du Fonds européen « Asile, immigration et intégration », du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas et du Réseau européen des migrations ainsi que de contributions du Royaume-Uni à la lutte contre l'immigration irrégulière transmanche.

● La Cour des comptes souligne que **les FDC-ADP ne font pas l'objet d'un contrôle interne suffisamment formalisé**, notamment car leur suivi n'est pas systématiquement possible dans Chorus. Il en résulte des difficultés, d'une part, à justifier que l'emploi des fonds perçus a été conforme à l'intention de la partie versante, conformément au II de l'article 17 de la LOLF et, d'autre part, à déterminer le montant des crédits non consommés et pouvant être reportés de droit en application du III de l'article 15 de la LOLF, contrairement aux crédits ordinaires soumis aux règles de plafonnement des reports prévues au II de ce même article [(1)].

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2025 – Recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits, avril 2026.

B. LES REPORTS DE CRÉDITS

Les crédits de certaines missions du budget général, d'un budget annexe et de certains comptes spéciaux ont bénéficié de reports de crédits de 2024 sur 2025. En fin d'exercice, des reports ont également eu lieu de 2025 sur 2026.

1. Une possibilité encadrée par la loi organique

En application du III de l'article 15 de la LOLF, les crédits disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent, sous certaines conditions, renforcées lors de la réforme de la LOLF de 2021 [(1)], faire l'objet d'un report sur l'année suivante.

S'agissant des crédits de paiement, les crédits d'un programme qui ne sont pas des crédits de personnel (hors titre 2 au sens de la nomenclature des dépenses par nature) peuvent être reportés sur l'année suivante **dans la limite globale de 3 %** de l'ensemble des crédits initialement ouverts sur ce programme.

Ce **plafond** peut être **majoré** par une disposition de la loi de finances, **dans la limite de 5 %** des crédits initialement ouverts, sauf à justifier d'une nécessité impérieuse d'intérêt national.

Une telle majoration était rendue possible pour 23 programmes dans la loi de finances pour 2025, contre 43 programmes dans la loi de finances pour 2024, 40 dans la loi de finances pour 2023, 46 dans la loi de finances pour 2022 et dans la loi de finances pour 2021.

Les **reports de crédits issus de fonds de concours** (FDC) font l'objet de conditions particulières et ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites plafonnant le montant des reports de CP.

Les reports de crédits sont réalisés **par arrêté** conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Les arrêtés de report doivent être pris **avant le 15 mars de l'année suivante**.

2. Des reports de crédits en diminution depuis le pic de 2021

Lors de la **crise du covid**, **les reports de crédits ont atteint des niveaux inégalés**, notamment, mais pas uniquement, ceux liés aux missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (supprimée à la fin de l'année 2022) et *Plan de relance* (supprimée à la fin de l'année 2025).

Un niveau aussi élevé de reports de crédits constituait une atteinte au principe d'annualité budgétaire et **ne donnait pas** au Parlement **une vision complète des dépenses de l'État**. En effet, l'intégralité des crédits que le Gouvernement prévoyait de dépenser l'année suivante n'étaient pas inscrits aux

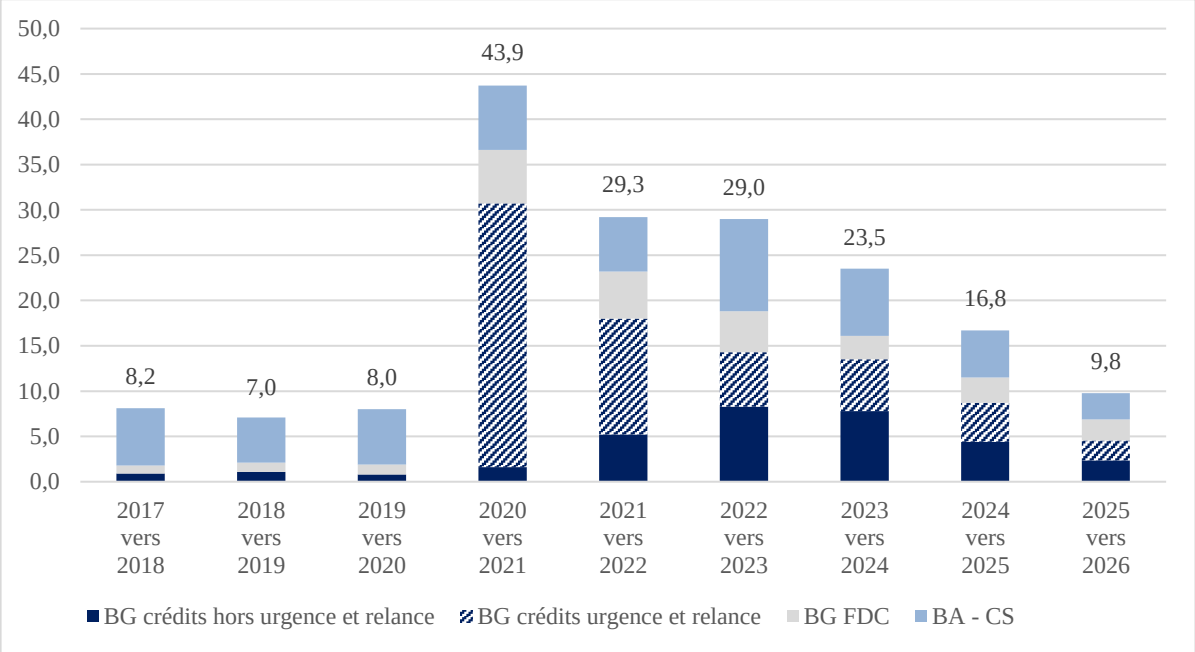
(1) Articles 10 et 11 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

états budgétaires annexés au projet de loi de finances, une partie de ces crédits devant provenir de reports. L'article d'équilibre et le solde budgétaire de l'État figurant dans la loi de finances de l'année s'en trouvaient partiellement faussés.

Depuis le pic de 2021, **le montant des crédits reportés tend à diminuer**, bien qu'ils demeurent encore supérieurs à leur niveau d'avant la crise du covid. **Cette tendance s'est poursuivie en 2025 et en 2026**.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et les arrêtés portant report de crédits.

Les reports de crédits de **2024 sur 2025**, fonds de concours inclus, se sont élevés à **16,8 milliards d'euros**, dont :

– **11,5 milliards d'euros pour le budget général**, parmi lesquels 8,8 milliards d'euros de crédits budgétaires (dont 4,3 milliards d'euros liés aux plans d'urgence et de relance mis en place lors de la crise du covid) et 2,8 milliards d'euros issus de fonds de concours ;

– 5,2 milliards d'euros pour les budgets annexes et les comptes spéciaux.

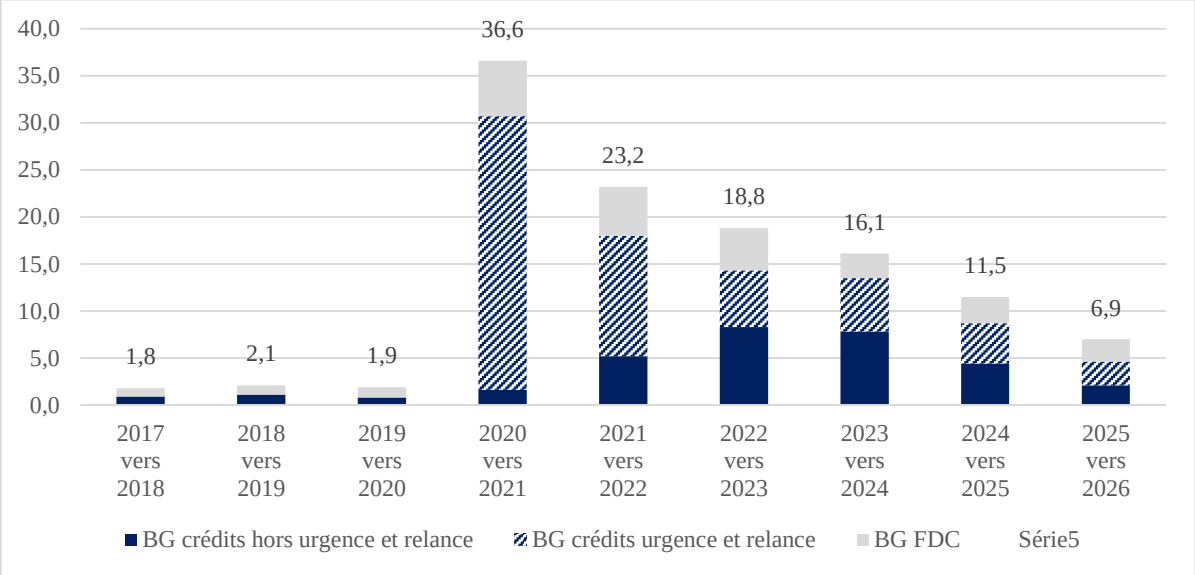
Les reports de crédits de **2025 sur 2026**, fonds de concours inclus, se sont élevés à **9,8 milliards d'euros**, dont :

– **6,9 milliards d'euros pour le budget général**, parmi lesquels 4,5 milliards d'euros de crédits budgétaires (dont 2,5 milliards d'euros liés au plan de relance) et 2,4 milliards d'euros issus de fonds de concours ;

– 2,9 milliards d'euros pour les budgets annexes et les comptes spéciaux.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et les arrêtés portant report de crédits.

Après avoir décru de 6,7 milliards d'euros entre 2024 et 2025, les reports de crédits diminuent donc à nouveau de 7,0 milliards d'euros entre 2025 et 2026.

S'agissant du **budget général**, si les crédits issus de FDC reculent peu (– 0,4 milliard d'euros), les reports de crédits budgétaires sont diminués de moitié (– 4,3 milliards d'euros, soit – 48 %). Les reports de crédits liés au plan de relance, désormais en extinction, atteignent 2,5 milliards d'euros en 2026, contre 4,3 milliards d'euros l'année précédente, loin de leur niveau initial (29,1 milliards d'euros en 2021, 12,8 milliards d'euros en 2022) ; ils ne sont toutefois plus inscrits sur la mission *Plan de relance*, supprimée en 2026, mais répartis au sein de plusieurs missions du budget général [(1)]. En ce qui concerne les **comptes spéciaux**, et dans une moindre mesure les budgets annexes, les reports reculent de 2,3 milliards d'euros (– 44 %).

Les reports de crédits demeurent néanmoins **plus élevés qu'avant la crise du covid**. Ils le sont particulièrement sur la mission *Défense*, portés par la hausse des dépenses militaires, et sur la mission *Économie*. Pour cette dernière, la Cour des comptes estime que les reports, malgré leur diminution par rapport aux exercices antérieurs, constituent un détournement des règles organiques dans la mesure où, sur le programme 367, ils fonctionnent comme « *une provision facilitant les mesures de régulation infra-annuelles sans constituer d'économies réelles* » [(2)].

Dans ce contexte, la Cour des comptes recommande, outre la poursuite de la réduction des reports de crédits, d'indiquer lors de l'examen du projet de loi de finances les hypothèses actualisées de consommation des reports entrants pour les programmes

(1) Dans la loi de finances pour 2026, les crédits du plan de relance sont principalement cantonnés au programme 362 Écologie *de la mission* Écologie, développement et mobilité durables *ainsi qu'à deux actions du programme 135* Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat *de la mission* Cohésion des territoires.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission Économie, *avril 2026.*

bénéficiant d'une dérogation au plafond limitant à 3 % les reports de crédits [(1)]. Le rapporteur général appuie cette recommandation, qui contribuerait à donner au Parlement une vision plus complète des dépenses de l'État prévues dans l'année.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CREDITS ENTRE 2025 ET 2026

(en millions d'euros)

Missions	2024 sur 2025		2025 sur 2026		Écart	
	Hors FDC	Y.c. FDC	Hors FDC	Y.c. FDC		
Plan de relance	4 083	4 083	–	–	– 4 083	– 100 %
Économie	2 013	2 018	2 288	2 758	+ 740	+ 37 %
Défense	783	1 237	1 525	1 533	+ 296	+ 24 %
Travail, emploi et administration des min. sociaux	809	1 088	152	879	– 209	– 19 %
Cohésion des territoires	286	1 085	19	335	– 751	– 69 %
Écologie, développement et mobilité durables	222	827	194	207	– 620	– 75 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	216	259	69	197	– 62	– 24 %
Relations avec les collectivités territoriales	122	142	117	164	+ 22	+ 16 %
Direction de l'action du Gouvernement	6	108	12	122	+ 13	+ 12 %
Santé	35	85	2	102	+ 16	+ 19 %
Culture	1	82	1	94	+ 11	+ 14 %
Gestion des finances publiques	45	76	19	68	– 8	– 11 %
Outre-mer	0	68	10	64	– 4	– 5 %
Immigration, asile et intégration	4	68	18	53	– 15	– 22 %
Recherche et enseignement supérieur	9	47	14	47	– 0	– 0 %
Action extérieure de l'État	33	47	33	45	– 1	– 3 %
Enseignement scolaire	13	45	4	44	– 0	– 0 %
Administration générale et territoriale de l'État	30	40	26	38	– 2	– 6 %
Sécurités	0	28	16	26	– 3	– 10 %
Transformation et fonction publiques	15	27	0	25	– 2	– 6 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	0	23	0	25	+ 2	+ 8 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	19	21	12	25	+ 4	+ 18 %
Aide publique au développement	6	13	0	15	+ 2	+ 13 %
Justice	0	7	12	12	+ 4	+ 58 %
Sport, jeunesse et vie associative	0	5	5	8	+ 3	+ 58 %
Engagements financiers de l'État	0	2	0	3	+ 2	+ 132 %
Conseil et contrôle de l'État	1	1	1	1	+ 0	+ 58 %
Total budget général	**8 751**	**11 534**	**4 549**	**6 890**	**– 4 644**	**– 40 %**
Contrôle et exploitation aériens	4	19	5	21	+ 2	+ 13 %
Publications officielles et information administrative	2	2	0	0	– 2	– 100 %
Total budgets annexes	**6**	**21**	**5**	**21**	**+ 0**	**+ 0 %**
Participations financières de l'État	2 913	2 913	1 080	1 080	– 1 833	– 63 %
Pensions	1 077	1 077	693	693	– 384	– 36 %
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	449	449	416	416	– 33	– 7 %
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	358	358	348	348	– 9	– 3 %
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	175	175	178	193	+ 18	+ 10 %
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	138	160	124	124	– 36	– 23 %
Développement agricole et rural	116	116	25	25	– 91	– 78 %
Totaux comptes spéciaux	**5 226**	**5 248**	**2 864**	**2 879**	**– 2 370**	**– 45 %**
Total général	**13 984**	**16 803**	**7 418**	**9 789**	**– 7 014**	**– 42 %**

Note : ne figurent que les missions pour lesquelles des crédits ou des crédits issus de fonds de concours ont été reportés.

Source : commission des finances, d'après les arrêtés de report de crédits et de crédits issus de fonds de concours.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 117.*

III. DES MESURES DE RÉGULATION DE LA DÉPENSE

La hausse tendancielle des dépenses de l'État, estimée à + 15,2 milliards d'euros en 2025 par la Cour des comptes [(1)], l'absence de toute économie pérenne résultant de la période des services votés et la modestie des économies prévues dans la loi de finances initiale, réduites à quelque 4,9 milliards d'euros d'économies documentées, dont seulement 3,7 milliards d'euros d'économies pérennes, ne laissaient que peu de marge de manœuvre en gestion.

Afin d'éviter une dégradation du déficit public, **des mesures de maîtrise des dépenses** ont été prises en cours de gestion afin d'éviter une dégradation du déficit public. Ainsi que le relève la Cour des comptes, « *l'État s'est ainsi de nouveau trouvé tenu à un pilotage de la dépense par une contrainte forte sur la ressource des ministères* » [(2)]. À la réserve de précaution initiale, se sont donc ajoutées deux vagues de surgels de crédits. En outre, dès le mois d'avril, un **décret d'annulation** a procédé à l'annulation de crédits budgétaires à hauteur de 2,7 milliards d'euros.

A. LA MISE EN RÉSERVE INITIALE

Prévue au 4° *bis* de l'article 51 de la LOLF [(3)], la **réserve de précaution** consiste à rendre indisponible pour le responsable de programme budgétaire, dès le début de la gestion, une fraction des crédits ouverts par la loi de finances [(4)]. Elle fait partie des mesures à la disposition du Gouvernement pour assurer, au cours de l'exécution, le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement. Elle constitue notamment une enveloppe de crédits plus facilement mobilisables pour faire face aux aléas survenant en cours de gestion.

Comme en 2024, le **taux** de mise en réserve s'est élevé à **5,5 % sur les crédits hors masse salariale**, à l'exception de six programmes dont les dépenses sont particulièrement contraintes [(5)], et à **0,5 % sur les crédits de masse salariale** (titre 2 au sens de la nomenclature des dépenses par nature). Des exceptions ont toutefois été apportées à ces principes généraux. Ainsi, une trentaine de programmes, en raison de leurs spécificités, sont exonérés de mise en réserve [(6)]. Le taux moyen de mise en réserve initiale a *in fine* atteint 4,6 %.

---

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 103.*

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 17.*

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

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

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

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

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

Au total, le niveau de mise en réserve initiale a atteint **8,7 milliards d'euros** en crédits de paiement, dont 7,9 milliards d'euros pour les crédits hors titre 2, soit un taux effectif de 1,9 % des crédits ouverts dans la loi de finances, et 784,6 millions d'euros pour les crédits de titre 2, soit un taux effectif de 0,5 % des crédits initiaux.

B. LES MESURES DE RÉGULATION DÉCIDÉES EN COURS DE GESTION

Compte tenu de la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut de + 0,9 % dans la loi de finances initiale à + 0,7 % dans la prévision révisée d'avril 2025 [(1)], et à la suite des alertes lancées par le comité d'alerte des finances publiques créé en mars 2025, **des mesures de régulation budgétaire ont été décidées très tôt dans l'année**.

1. Un décret d'annulation dès le mois d'avril

Par un décret du 25 avril 2025 [(2)], soit seulement deux mois après la promulgation de la loi de finances initiale, **2,66 milliards d'euros de crédits de paiement**, dont 2,56 milliards d'euros pour le budget général, ont été **annulés**.

Les **budgets les plus touchés** ont été les missions *Économie* (– 526 millions d'euros), *Recherche et enseignement supérieur* (– 386,8 millions d'euros), *Écologie, développement et mobilité durables* (– 241,6 millions d'euros) et *Investir pour la France de 2030* (– 225 millions d'euros). En pourcentage de leurs crédits de paiement, les missions *Sport, jeunesse et vie associative* (– 6 %) et *Transformation et fonctions publiques* (– 5,3 %) ont aussi été particulièrement affectées.

Quatre programmes [(3)] ont subi des annulations de crédits de paiement supérieures à 100 millions d'euros, « *sans que ces annulations ne soient documentées par l'identification d'économies possibles* » [(4)].

Dans le **périmètre régalien**, si la mission *Défense* n'a pas été mise à contribution et la mission *Sécurités* peu affectée (– 52 millions d'euros en crédits

---

(1) In fine*, la croissance pour l'année 2025 s'est établie à 0,9 %, la révision à la baisse par le Gouvernement à 0,7 %, en avril 2025, s'est avérée trop prudente.*

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

(3) Il s'agit du programme 367 Financement des opérations patrimoniales en 2025 *du compte d'affectation spéciale* Participations financières de l'État, *du programme 424* Financement des investissements stratégiques *de la mission* Investir pour la France de 2030, *du programme 172* Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires *de la mission* Recherche et enseignement supérieur *ainsi que du programme 149* Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt *de la mission* Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

(4) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion*, avril 2026, page 97.*

de paiement), la mission *Justice* a été la cinquième mission la plus touchée (– 139 millions d'euros).

Tandis que le niveau des crédits annulés par décret était resté marginal entre 2017 et 2022, il a atteint, dans un contexte de contrainte sur les finances publiques, en particulier sur les dépenses de l'État, des niveaux inédits en 2023 (5 milliards d'euros) et 2024 (10 milliards d'euros). Le décret d'annulation de 2025 se situe en retrait par rapport à deux années précédentes, mais demeure néanmoins élevé par rapport aux exercices antérieurs.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PAR DÉCRET SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
10	16	74	91	109	205	5 000	10 176	2 564

Source : commission des finances.

2. Des « surgels » de crédits en avril et en juin

Un **premier « surgel », soit une reconstitution de la réserve de précaution**, concomitant au décret d'annulation, a été mis en œuvre en avril. Il consistait en un rabot général sur l'ensemble des missions et budgets annexes ainsi que sur certains comptes de concours financiers, visant à ralentir la dépense et à reconstituer une réserve de précaution à un niveau cohérent avec les aléas identifiés pour la fin de l'exercice.

Afin de renforcer les marges de manœuvre en fin d'année, **un second « surgel »**, également transversal, a été décidé en septembre, à hauteur de 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, afin de sécuriser le respect global des plafonds de dépenses fixés par la loi de finances initiale.

Selon la Cour des comptes, les « surgels » « *ont reposé sur une répartition nettement différenciée entre les ministères. […] Le taux de surgel par programme s'étend ainsi sur une fourchette de 0 % à 70 %. Les trois programmes avec les taux de surgels les plus importants sont le programme 423 Accélération de la modernisation* des entreprises *(70 %), le programme 343* Plan France Très Haut débit *(61 %) et le programme 424* Financement des investissements stratégiques *(41 %)* » [(1)].

Le montant total des crédits gelés a ainsi atteint 15,6 milliards d'euros, dont 14,8 milliards d'euros hors titre 2 et 0,8 milliard d'euros de titre 2. Il est deux fois moins élevé que le montant des crédits mis en réserve en 2024 (28,2 milliards d'euros, dont 26,4 milliards d'euros hors titre 2 et 1,8 milliard d'euros de titre 2), en raison de surgels beaucoup moins importants (19,2 milliards d'euros en 2024).

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 97.*

ÉVOLUTION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN 2025

(en milliards d'euros)

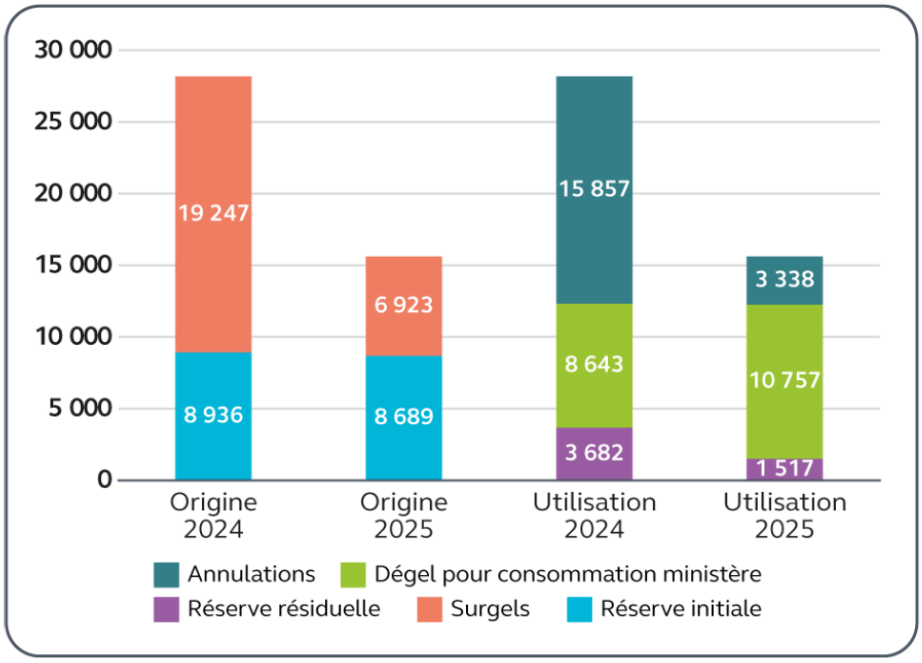
	Crédits hors personnel	Crédits de personnel	Total
Mise en réserve initiale	7 904,6	784,6	8 689,2
Surgels	6 896,1	26,9	6 923,0
– dont surgel d'avril	*2 375,7*	*0,0*	*2 375,7*
– dont surgel de septembre	*1 469,8*	*19,9*	*1 489,7*
Total	**14 800,7**	**811,5**	**15 612,2**

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

Les dégels en cours de gestion ont atteint 14 milliards d'euros (dont 13,5 milliards d'euros hors titre 2 et 566,1 millions d'euros de crédits de personnel). En particulier, des dégels importants ont eu lieu sur les missions *Défense* (3,1 milliards d'euros) et *Investir pour la France de 2030* (1,6 milliard d'euros) ainsi qu'au titre des charges du service public de l'énergie (471 millions d'euros), contribuant à leur dynamique de consommation de crédits.

UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN 2024 ET 2025

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 101.*

La Cour des comptes relève que les dégels de crédits pour consommation par les ministères ont été plus importants en 2025 (10,8 milliards d'euros) qu'en 2024 (8,6 milliards d'euros). *A contrario*, seuls 21 % des crédits mis en réserve ont été annulés en 2025, contre 56 % l'année précédente. Selon elle, cela illustre « *l'utilisation de la réserve de précaution pour financer des dépenses plus importantes que prévu, notamment sur la mission Défense* » (1).

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025 – Résultats et gestion, *avril 2026, page 101.*

IV. LA LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION POUR 2025

En 2025, comme les deux années précédentes, le législateur n'est intervenu qu'une seule fois pour rectifier les crédits ouverts dans la loi de finances initiale.

La loi de finances de fin de gestion (LFG) pour 2025 (1) a procédé aux modifications suivantes :

– pour le budget général, les annulations nettes des ouvertures de crédits se sont élevées à 6,8 milliards d'euros en AE et 7,1 milliards d'euros en CP ;

– pour les budgets annexes, ont été annulés 4,9 millions d'euros en AE et 15,4 millions d'euros en CP ;

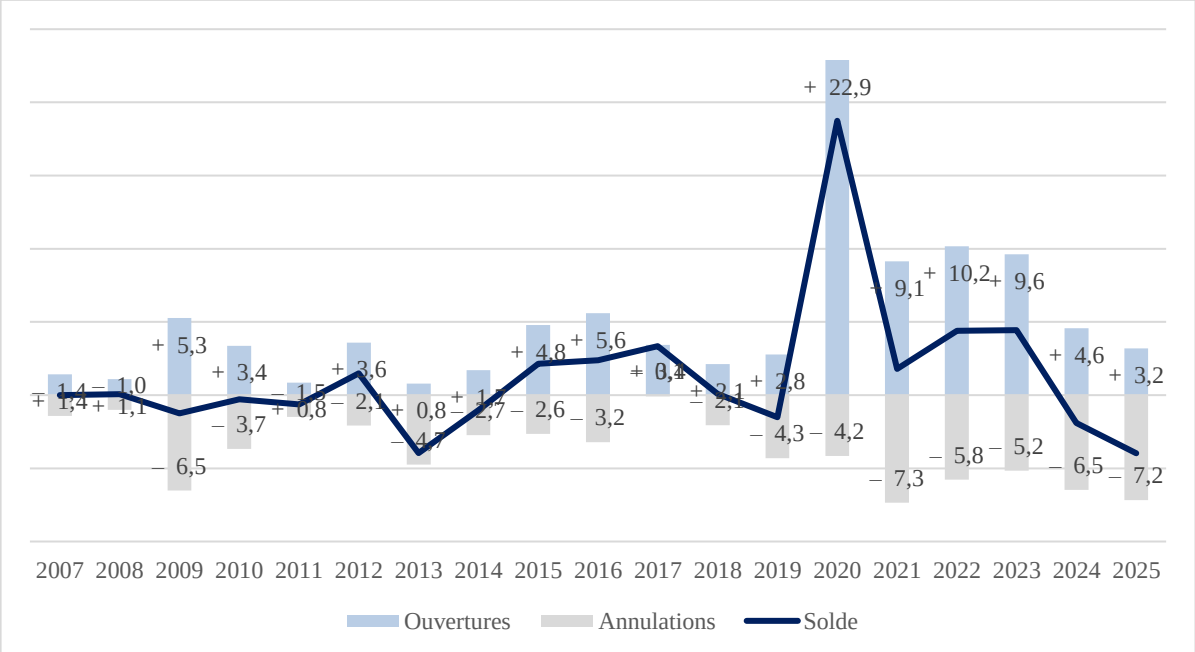
– sur le périmètre des comptes spéciaux, les annulations nettes des ouvertures de crédits ont atteint 2,3 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP.

A. LE BUDGET GÉNÉRAL

S'agissant du budget général de l'État, le montant des crédits annulés dans la LFG était supérieur au montant des crédits ouverts, pour la deuxième année consécutive.

SOLDE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS LORS DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE OU DE FIN DE GESTION DE FIN D'ANNEE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les lois de finances rectificatives pour 2007 à 2022 et les lois de finances de fin de gestion pour 2023 à 2025.

(1) Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

La LFG a procédé à une annulation de 10,3 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un montant équivalent à celui des crédits restant en réserve, et en parallèle à l'ouverture de 3,1 milliards d'euros, pour financer des besoins prioritaires apparus en cours de gestion. Il en a résulté des annulations nettes des ouvertures de 7,1 milliards d'euros.

Sur le périmètre des dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, le solde des ouvertures et des annulations s'est élevé à – 4 milliards d'euros.

1. Les principales annulations de crédits

Les **principales annulations de crédits** prévues par la LFG ont concerné :

– la mission *Remboursements et dégrèvements*, avec 3,2 milliards d'euros annulés, pour tenir compte d'une prévision actualisée des recettes fiscales. On peut noter, à cet égard, que la LFG pour 2024 (1) avait au contraire ouvert 7,7 milliards d'euros supplémentaires, du fait d'une évolution moins favorable des recettes fiscales ;

– la mission *Engagements financiers de l'État*, avec l'annulation de 2,9 milliards d'euros, liée à la diminution de la charge de la dette de l'État résultant de taux d'intérêts moins élevés qu'anticipé (52 milliards d'euros contre 54,9 milliards d'euros prévus initialement), et partiellement compensée par une ouverture de 425 millions d'euros pour couvrir la sinistralité des prêts garantis par l'État ;

– la mission *Investir pour la France de 2030*, qui a subi l'annulation de 1,6 milliard d'euros en crédits de paiement, partiellement compensée par le redéploiement de 45,5 millions d'euros visant à financer des besoins liés à la mise en œuvre des aides à l'innovation pilotées par Bpifrance ;

– la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*, avec l'annulation de 825 millions d'euros en crédits de paiement.

En outre, toutes les missions du budget général, à l'exception des missions *Pouvoirs publics* et *Crédits non répartis*, ont fait l'objet d'annulations de crédits. Ces annulations ont majoritairement porté sur des crédits mis en réserve, même si un certain nombre de programmes ont bénéficié de dégels de crédits visant à financer des besoins en gestion.

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

2. Des ouvertures de crédits supplémentaires sur près de la moitié des missions

Malgré les annulations de crédits, près de la moitié des missions du budget général ont aussi bénéficié d'ouvertures de crédits supplémentaires, et huit d'entre elles, sur un total de trente-deux [(1)], ont vu leurs crédits augmenter.

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

S'agissant des prestations sociales financées par l'État, des ouvertures de crédits ont été décidées sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* à hauteur de 572 millions d'euros : 446 millions d'euros en CP pour la **prime d'activité**, sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, et 121 millions d'euros pour l'**allocation aux adultes handicapés**, sur le programme 157 *Handicap et dépendance* et 4,3 millions d'euros sur le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes*. En outre, sur la mission *Cohésion des territoires*, 125 millions d'euros ont été ouverts pour l'**hébergement d'urgence**, sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*.

Pour les dépenses dans le **secteur de la défense**, des ouvertures de crédits ont été actées à hauteur de 349 millions d'euros en crédits de paiement, dont 209 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2) pour financer les surcoûts opérationnels intervenus en 2025. En parallèle, 60 millions d'euros ont été transférés de la mission *Défense* à la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour les activités du Commissariat à l'énergie atomique en matière de recherche duale.

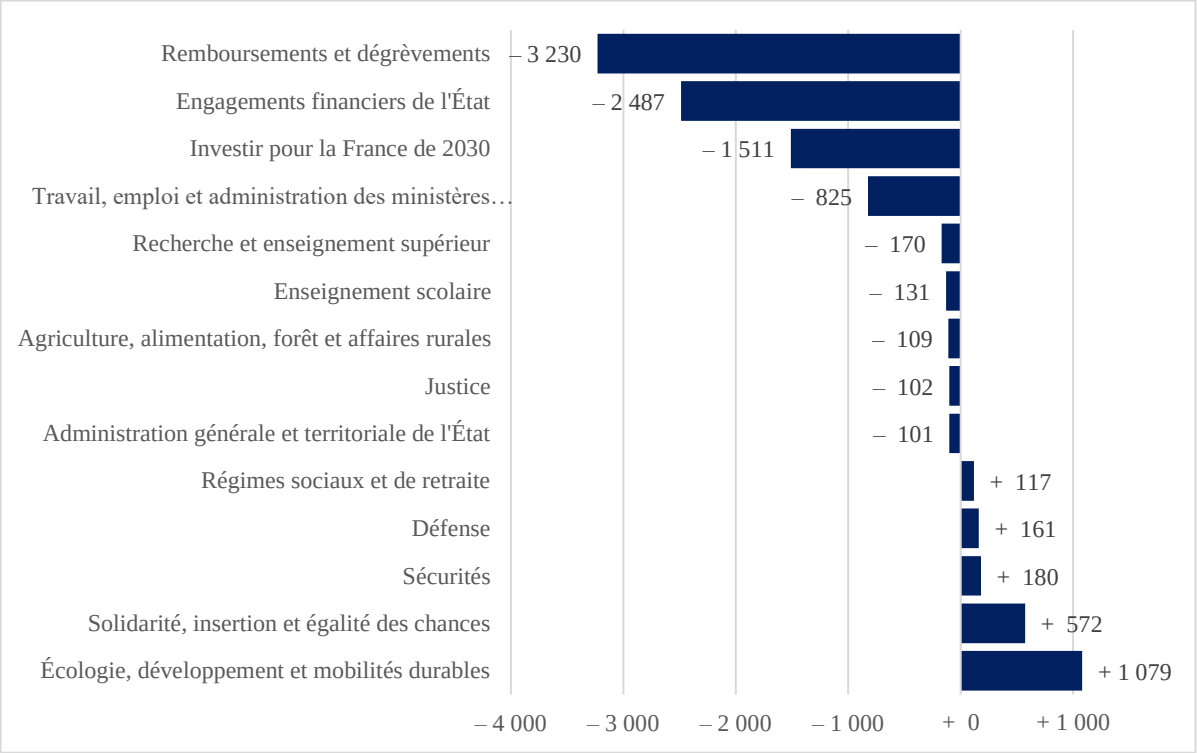
Les difficultés rencontrées par certaines collectivités d'**outre-mer** (crise en Nouvelle-Calédonie, cyclone Garance à La Réunion, cyclone Chido à Mayotte) ont donné lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires : 45 millions d'euros en crédits de paiement sur la mission *Outre-mer* ainsi qu'une part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

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

---

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

RÉPARTITION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NETS PRÉVUS DANS LA LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION POUR 2025



Note : Seuls les soldes supérieurs à 100 millions d'euros ou inférieurs à – 100 millions d'euros sont représentés.

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

B. LES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX

S'agissant des **budgets annexes**, la LFG a annulé 14,4 millions d'euros sur le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens*, principalement en raison de décaissements moins rapides que prévus sur des projets d'investissement, notamment numériques, et 1 million d'euros sur le budget annexe *Publications officielles et informations administratives*.

Concernant les **comptes spéciaux**, les annulations nettes des ouvertures de crédits ont atteint **3,2 milliards d'euros**. Les principaux mouvements ont porté sur :

– le compte de concours financiers *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, avec 2,4 milliards d'euros d'annulations, compte tenu d'une actualisation des besoins de financement de l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides européennes de la politique agricole commune ;

– le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, avec 856,2 millions d'euros d'annulations, du fait d'un montant de crédits disponibles largement supérieur à la marge prudentielle.

V. LE PROJET DE LOI RELATIVE AUX RÉSULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES

En application du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ouvre pour chaque programme « *les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

En conséquence, le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 :

– arrête les montants consommés au titre de 2025 ;

– et procède aux ouvertures et annulations nécessaires, pour le budget général (article 4), pour les budgets annexes (article 5) ainsi que pour les comptes spéciaux (article 6).

A. LE BUDGET GÉNÉRAL

En ce qui concerne le budget général, le projet de loi propose l'annulation de 6,5 milliards d'euros en crédits de paiement.

En excluant les annulations liées aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200 de la mission *Remboursements et dégrèvements*), qui s'élèvent à 3,6 milliards d'euros et sont liées à l'actualisation des prévisions de recettes fiscales, les annulations proposées atteignent 2,9 milliards d'euros.

Les volumes d'annulations les plus importants concernent la mission *Enseignement scolaire* (668 millions d'euros), la mission *Engagements financiers de l'État* (503 millions d'euros), la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (417 millions d'euros), la mission *Investir pour la France de 2030* (214 millions d'euros) ainsi que la mission *Défense* (156 millions d'euros).

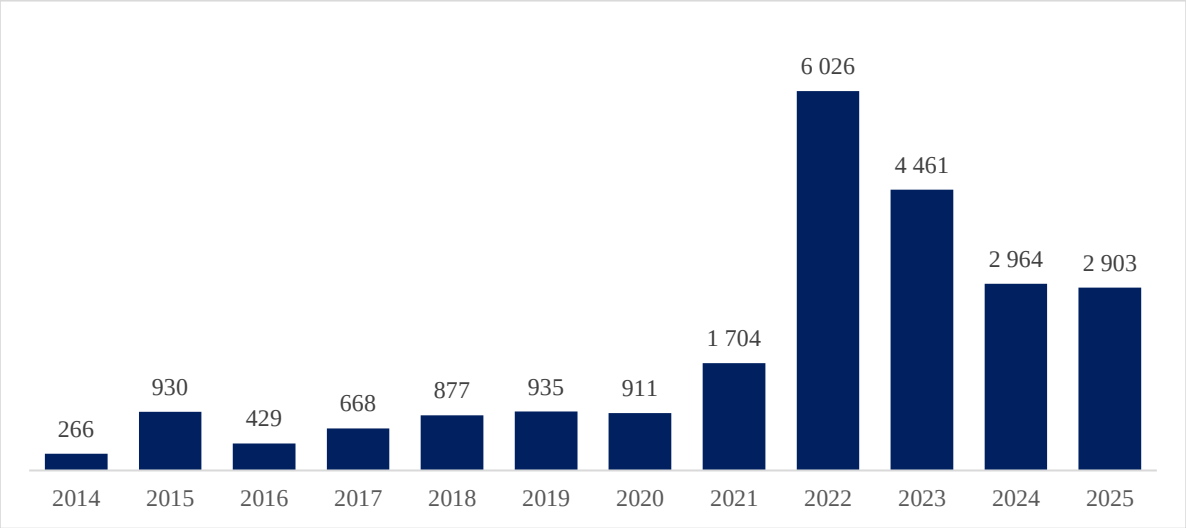
Sur le champ des dépenses nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, les annulations de crédits proposées sont nettement supérieures à la moyenne des exercices 2014-2021 mais néanmoins en diminution par rapport à 2022 et 2023 et à un niveau équivalent à celui de 2024.

ANNULATIONS NETTES DES OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES EN 2025

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (P200)	3 619,8	3 621,2
Enseignement scolaire	673,2	668,2
Engagements financiers de l'État	513,6	503,1
Écologie, développement et mobilité durables	854,2	417,1
Investir pour la France de 2030	0,0	214,0
Défense	10 636,7	155,9
Crédits non répartis	417,7	149,3
Gestion des finances publiques	141,0	115,9
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (P201)	90,9	90,1
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	424,4	86,2
Justice	439,2	71,3
Transformation et fonction publiques	347,4	47,7
Régimes sociaux et de retraite	38,1	38,1
Administration générale et territoriale de l'État	93,3	36,2
Sécurités	557,5	30,4
Cohésion des territoires	108,0	28,9
Action extérieure de l'État	32,9	28,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	16,0	27,7
Économie	34,0	25,4
Sport, jeunesse et vie associative	39,0	23,8
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	196,5	22,4
Conseil et contrôle de l'État	27,4	21,4
Outre-mer	145,9	20,1
Aide publique au développement	1 100,2	19,4
Relations avec les collectivités territoriales	183,4	18,7
Recherche et enseignement supérieur	37,8	15,0
Direction de l'action du Gouvernement	30,5	14,1
Santé	4,4	7,0
Culture	22,1	4,5
Immigration, asile et intégration	73,5	1,5
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,1	0,5
Médias, livre et industries culturelles	1,9	0,4
Plan de relance	210,0	0,0
Pouvoirs publics	0,0	0,0
Budget général	**21 111,6**	**6 523,9**
Dépenses nettes du budget général	**17 491,8**	**2 902,6**

Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

ÉVOLUTION DES ANNULATIONS NETTES DES OUVERTURES DE CRÉDITS DANS LES LOIS DE RÈGLEMENT ET LOIS RELATIVES A LA GESTION ET D'APPROBATION DES COMPTES



Source : commission des finances d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Le taux d'annulation des crédits atteint 0,7 % des crédits de paiement, un niveau identique à celui de 2024 et légèrement inférieur à celui des exercices 2022 (1,4 %) et 2023 (1,0 %). Il est toutefois nettement supérieur en autorisations d'engagement, avec 17,5 milliards d'euros d'annulations (soit 3,8 %, contre une moyenne de 1,5 % entre 2018 et 2024).

TAUX D'ANNULATION DES CRÉDITS EN LOI DE RÈGLEMENT

(en milliards d'euros, hors Remboursements et dégrèvements*)*

	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
AE consommées	331 106	345 623	396 697	486 092	512 456	453 461	433 531	454 498
Annulations d'AE en loi de règlement	6 615	4 168	5 815	5 682	7 802	9 675	7 170	17 492
Taux d'annulation des AE	**2,0 %**	**1,2 %**	**1,5 %**	**0,9 %**	**1,2 %**	**2,1 %**	**1,7 %**	**3,8 %**
CP consommés	329 722	336 069	389 678	426 732	445 672	454 565	443 414	441 194
Annulations de CP en loi de règlement	877	935	911	1 704	6 026	4 460	2 964	2 903
Taux d'annulation des CP	**0,3 %**	**0,3 %**	**0,2 %**	**0,4 %**	**1,4 %**	**1,0 %**	**0,7 %**	**0,7 %**

Source : lois de règlement des années 2017 à 2022 et projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour les années 2023 à 2025.

En ce qui concerne la mission *Défense*, le montant des autorisations d'engagement annulées (– 10,6 milliards d'euros) résulte, d'une part, du report de 4,6 milliards d'euros de 2024 sur 2025, en anticipation d'éventuels besoins de

réarmement, qui n'a finalement pas été nécessaire, et, d'autre part, d'une diminution des besoins d'engagements sur certains programmes d'armement majeurs [(1)].

S'agissant de la mission *Aide publique au développement*, l'ampleur des annulations en autorisations d'engagement (– 1,1 milliard d'euros) s'explique notamment par une revue globale des restes à payer relatifs aux bonifications de prêts à des États étrangers visant à les rapprocher des montants inscrits dans les comptes de l'Agence française de développement (– 752 millions d'euros).

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* connait un niveau important d'annulations en autorisations d'engagement (– 854 millions d'euros) en raison du transfert de MaPrimeRénov' à la mission *Cohésion des territoires* (– 509 millions d'euros) ainsi que par l'annulation de crédits du programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* qui ne l'avaient pas été dans la loi de finances de fin de gestion (– 205 millions d'euros).

Enfin, sur la mission *Enseignement scolaire*, les annulations en AE sont majoritairement expliquées par les annulations sur les contributions au CAS *Pensions* (625 millions d'euros), des travaux étant actuellement menés pour améliorer les prévisions de besoin effectif sur cette ligne budgétaire.

B. LES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX

Les articles 5 et 6 du projet de loi arrêtent les montants consommés d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement des budgets annexes et des comptes spéciaux au titre de l'année 2025 et procèdent aux ajustements nécessaires.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

(en milliers d'euros)

Budget ou compte	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures en PLR	Annulations d'autorisations non engagées et non reportées	Ouvertures en PLR	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Budgets annexes	–	9 591	–	11 630
Comptes d'affectation spéciale	–	3 335 651	–	3 309 405
Comptes de concours financiers	–	6 504 225	–	4 689 207

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour l'année 2025.

Les annulations de crédits proposées sur les comptes d'affectation spéciale portent sur le programme *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* du compte *Participations financières de l'État*, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, en raison d'opérations qui n'ont pas été réalisées par l'Agence des participations de l'État (APE).

(1) Sont notamment concernés les programmes suivants : missile M51.3, découpage en deux étapes de la réalisation du porte-avions de nouvelle génération, décalage du lancement du programme EXOCET à 2026, report du lancement en réalisation de l'étape 2 du programme SLAMF.

Les annulations réalisées sur les comptes de concours financiers à hauteur de 4,7 milliards d'euros se concentrent principalement sur les comptes *Avances aux collectivités territoriales* (3,5 milliards d'euros) et *Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (1 milliard d'euros) et sont liés à l'importance des marges prudentielles prévues dans la loi de finances initiale.

FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT

À la fin de l'année 2025, l'encours de la dette de l'État en comptabilité budgétaire s'élevait à **2 737 milliards d'euros**, en augmentation de 135 milliards d'euros par rapport à la fin de l'année 2024, où il atteignait 2 602 milliards d'euros.

Après une baisse temporaire en 2024 liée à la baisse de l'inflation, **la charge d'intérêts de la dette et le coût de la trésorerie de l'État, retracés dans le programme 117 du budget, repartent à nouveau à la hausse en 2025, pour s'établir à 50,9 milliards d'euros** [(1)]**, soit une augmentation de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2024**. Cette hausse est essentiellement liée à la hausse des intérêts payés sur les titres de moyen et long terme.

I. UN ENDETTEMENT QUI NE CESSE DE CROITRE

Le rythme de progression de l'encours de la dette négociable de l'État ralentit légèrement entre fin 2024 et fin 2025 (+ 5,2 %, contre + 7,1 % entre fin 2023 et fin 2024). **Mais ce rythme demeure plus élevé qu'avant les crises sanitaire et énergétique** : il s'établit en moyenne à **+ 6,3 %** entre fin 2022 et fin 2025, contre 3,6 % entre fin 2014 et fin 2019. Au total, l'encours de la dette atteignait un « *pic inédit* » fin 2025, selon la Cour des comptes [(2)].

Le besoin de financement de l'État en 2025 est de **290,5 milliards d'euros**, en baisse de 15,2 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2024 compte tenu d'un déficit moins élevé que prévu, mais toujours nettement plus élevé qu'avant la crise sanitaire. **Ce besoin est couvert de manière très majoritaire par de l'endettement à moyen et long terme**.

A. UN ENCOURS DE LA DETTE DE L'ÉTAT S'ÉTABLISSANT A 2 737 MILLIARDS D'EUROS FIN 2025

1. Un ratio de dette publique renouant avec le niveau atteint durant la crise sanitaire

La dette des administrations publiques au sens de Maastricht calculée par l'Insee s'établit à **3 460,5 milliards d'euros** en 2025, en augmentation de 154,4 milliards d'euros par rapport à 2024. La dette de l'État et des organismes divers d'administration centrale représente 83,6 % de cette dette, les administrations de sécurité sociale 8,5 % et les administrations publiques locales 8 %.

---

(1) Ce montant est de 51,6 milliards d'euros lorsque l'on inclut la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025*, avril 2026, p. 14.*

ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN COMPTABILITÉ NATIONALE

(en milliards d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dette de l'État et des organismes divers d'administration centrale	1 984,8	2 163,0	2 310,4	2 440,8	2 589,2	2 756,1	2 891,7
Dette des administrations publiques locales	208,3	227,5	242,9	242,9	248,5	262,6	275,7
Dette des administrations de sécurité sociale	194,4	273,3	275,5	272,0	265,5	287,4	293,1
Total : dette des administrations publiques	**2 387,4**	**2 663,9**	**2 828,8**	**2 955,6**	**3 103,2**	**3 306,1**	**3 460,5**
Ratio de dette publique en point de PIB	97,9	114,9	113,1	111,4	109,5	112,6	115,6

Source : Insee, comptes nationaux des administrations publiques, année 2025 (lien), 27 mars 2026.

Exprimée en points de PIB, la dette des administrations publiques au sens de Maastricht est de **115,6 % fin 2025**, après 112,6 % fin 2024. Elle augmente de 3 points de PIB entre 2024 et 2025, de même qu'entre 2023 et 2024, et elle dépasse le dernier point haut atteint en 2020, en pleine crise sanitaire (114,9 %).

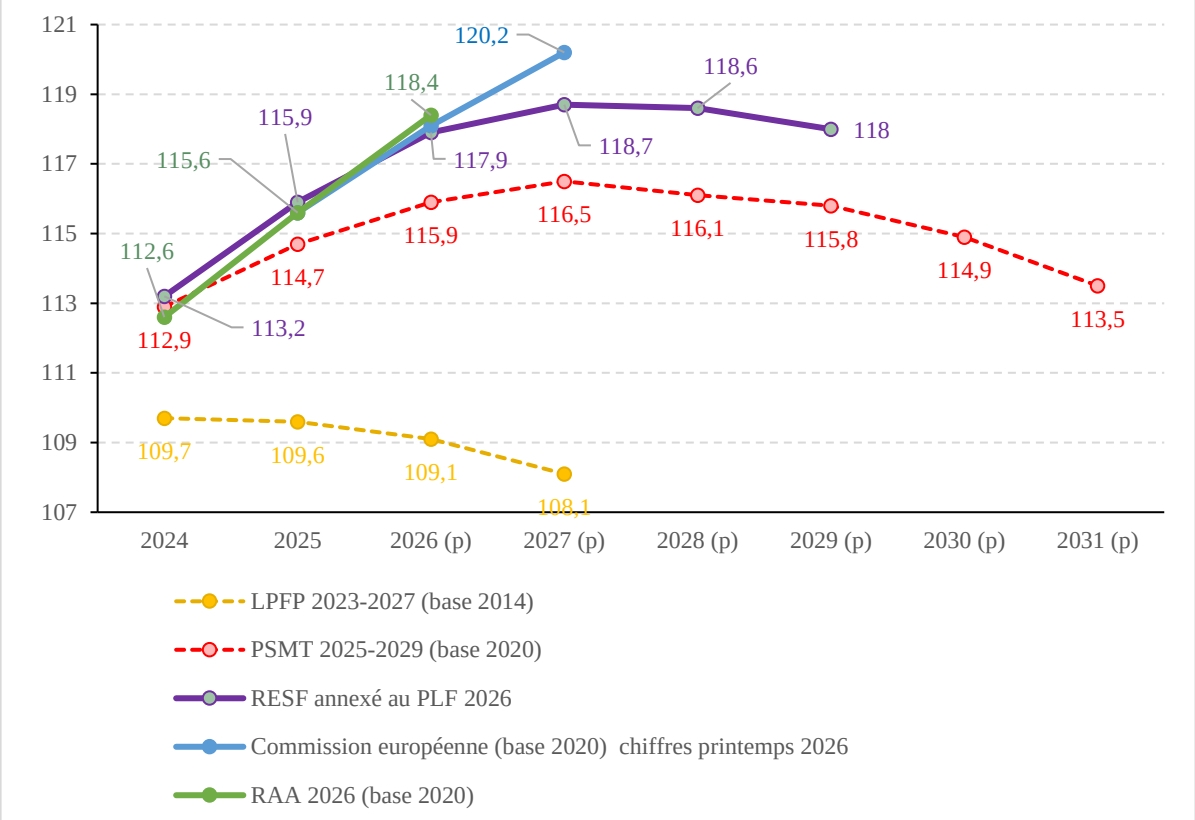
Selon la trajectoire d'évolution du ratio de dette publique présentée par le Gouvernement dans le rapport d'avancement annuel (RAA) 2025, cette hausse devait se poursuivre pour atteindre un pic de 118,1 points de PIB en 2027, puis décroître. Le RAA publié en avril 2026 ne présente pas, quant à lui, de trajectoire d'évolution au-delà de l'année 2026, pour laquelle le ratio de dette est estimé à 118,4 points de PIB. En revanche, le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2026, en octobre dernier, estimait ce ratio à 117,9 points en 2026 puis à 118,7 en 2027 et 118,6 en 2028, qui serait la première année d'un reflux.

Dans son rapport sur la situation des finances publiques publié en février 2026, la Cour des comptes souligne toutefois que si le rythme de réduction du déficit demeurait de 0,4 point par an, soit le rythme qui était prévu pour 2025 et 2026, le déficit repasserait sous les 3 % de PIB en 2032 au lieu de 2029 et, « *sous des hypothèses de croissance réalistes, le ratio de dette publique augmenterait régulièrement pour atteindre un maximum de 122,8 points de PIB en 2031* » [(1)]. La trajectoire d'évolution du ratio de dette publique fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 est, quant à elle, obsolète.

(1) Cour des comptes, La situation des finances publiques début 2026*, février 2026, p. 64.*

PRÉVISION DE L'ÉVOLUTION DE LA TRAJECTOIRE DE L'ENDETTEMENT PUBLIC 2024-2031

(en points de PIB)



Source : loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029, prévisions du printemps 2026 de la Commission européenne, rapport d'avancement annuel du PSMT 2026.

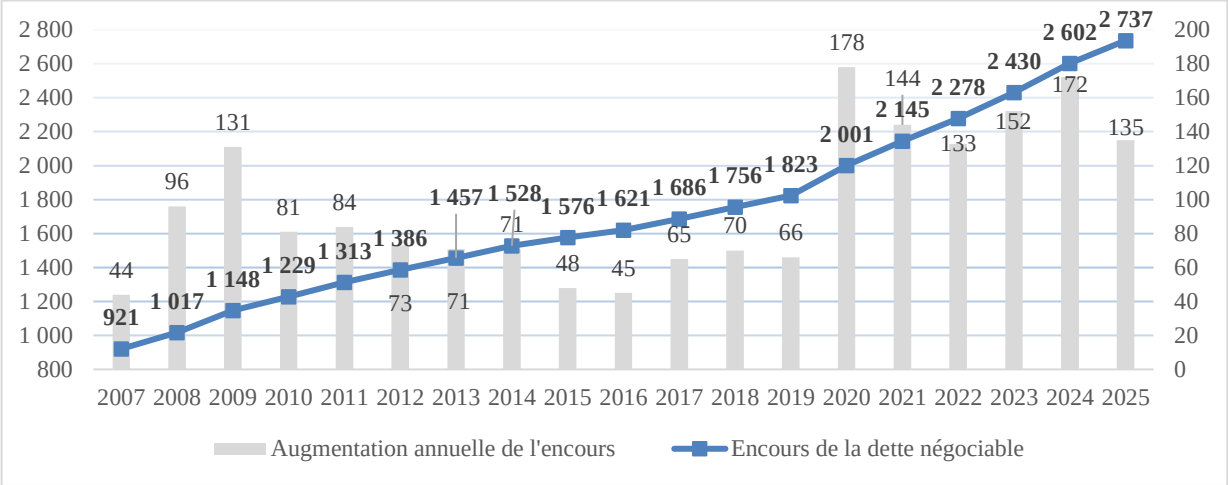
2. Un encours de la dette de l'État en constante hausse malgré un léger ralentissement du rythme de celle-ci

L'encours de dette négociable de l'État s'établit à 2 737 milliards d'euros au 31 décembre 2025, en progression de 5,2 % sur un an (+ 135 milliards d'euros) et de 73,7 % sur dix ans.

Le rythme d'augmentation en valeur de cette dette négociable ralentit en 2025, puisqu'il était de + 7,1 % entre fin 2023 et fin 2024. Toutefois, ce rythme de progression est demeuré plus élevé ces dernières années qu'avant la crise sanitaire : alors qu'entre fin 2014 et fin 2019 il était en moyenne de + 3,6 %, il atteint + 7 % en moyenne entre fin 2019 et fin 2025 (en incluant donc les périodes de crise sanitaire et énergétique) et + 6,3 % entre fin 2022 et fin 2025.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : Bulletins mensuels de l'AFT.

3. La composition de la dette négociable de l'État : un moindre recours aux titres de court terme en 2025

a. Un encours largement dominé par les OAT et une durée de vie de la dette stabilisée

L'encours des titres à moyen et long termes (OAT [1], obligations assimilables du Trésor) est de **2 542 milliards d'euros** fin 2025. Ces titres demeurent largement majoritaires dans la composition de la dette négociable de l'État, puisqu'ils représentent **92,9 %** de celle-ci à la même date. Le rythme de progression de l'encours des OAT ralentit légèrement par rapport à l'année précédente (+ 5,9 % sur l'année 2025, contre + 6,2 % entre fin 2023 et fin 2024).

Parmi ces 2 542 milliards d'OAT, les titres indexés sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi) ou dans la zone euro (OAT€i) représentent **307 milliards d'euros**, soit **11,2 %** de la part de l'encours de la dette négociable de l'État, en progression de 6,2 % par rapport à fin 2024.

Le niveau de l'encours des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) diminue de **2,6 %** entre fin 2024 et fin 2025, pour s'établir à 196 milliards d'euros, alors qu'il avait progressé de 14 % entre fin 2022 et fin 2023 et de 18,9 % entre fin 2023 et fin 2024. En effet, en 2023 et 2024, l'Agence France Trésor avait eu un recours accru aux BTF pour financer l'augmentation non prévue du déficit [2]. À l'inverse, en 2025, l'État a moins recouru à ce type de titre pour faire face à ses besoins de trésorerie entre deux émissions de titres de moyen et long terme.

---

(1) Les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont des valeurs assimilables du Trésor à moyen et long terme, de maturité de deux à cinquante ans. Les bons du Trésor à taux fixe (BTF) sont des titres assimilables du Trésor à court terme, de maturité initiale inférieure ou égale à un an (généralement 13, 26 et 52 semaines).

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2025 du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, p. 6.*

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en pourcentages, en millions d'euros)

Encours	Fin 2024	Fin 2025	Évolution 2024/2025	Part de l'encours 2025
Ensemble de la dette en valeur actualisée	2 601 637	2 737 000	+ 5,2 %	100,0 %
Obligations assimilables du Trésor – OAT	2 400 474	2 542 000	+ 5,9 %	92,9 %
dont titres indexés	*289 057*	*307 000*	*+ 6,2 %*	*11,2 %*
Bons du Trésor à taux fixe – BTF	201 163	196 000	– 2,6 %	7,2 %

Source : Agence France Trésor.

La **durée de vie moyenne** de la dette négociable est quant à elle relativement stable depuis fin 2022, s'établissant autour de **8,5 ans**. Elle est de 8 ans et 184 jours fin 2025. Dans son rapport d'activité pour l'année 2024, l'Agence France Trésor souligne que le maintien d'une durée de vie moyenne élevée de la dette permet, d'une part, de réduire le risque de refinancement et, d'autre part, de répercuter de manière progressive la hausse des taux observée depuis 2022 sur la charge de la dette (1).

ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE VIE MOYENNE DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021	Fin 2022	Fin 2023	Fin 2024	Fin 2025
6 ans et 362 jours	7 ans et 47 jours	7 ans et 195 jours	7 ans et 296 jours	7 ans et 336 jours	8 ans et 63 jours	8 ans et 73 jours	8 ans et 153 jours	8 ans et 184 jours	8 ans et 168 jours	8 ans et 172 jours	8 ans et 184 jours

Source : Agence France Trésor

b. La part de dette détenue par les non-résidents continue de progresser

La **part de la dette de l'État détenue par les non-résidents** atteint **56 %** en fin d'année 2025, poursuivant sa hausse ininterrompue depuis la fin de l'année 2021. Elle s'établit ainsi à des niveaux proches de ceux constatés en 2016 (58,3 %) ou 2017 (54,6 %). Cette part varie cependant selon la nature des titres : au quatrième trimestre 2025, les non-résidents détenaient ainsi 53,8 % des OAT, 31,4 % des OAT indexées sur l'inflation européenne (OAT€i), 13,9 % des OAT indexées sur l'inflation française (OATi) et 82,9 % des BTF (2).

À la fin de l'année 2024, le FMI estimait que 48 % des titres de l'ensemble de la dette publique française étaient détenus par des résidents, dont 18,3 % par la banque centrale, 16 % par les banques commerciales résidentes et 13,7 % par le secteur privé hors banques commerciales. 52 % de la dette publique française était donc détenue par des investisseurs non-résidents à la même échéance, une proportion plus importante que pour la dette souveraine italienne (31 %), espagnole (42 %) ou allemande (48 %) (3).

(1) Agence France Trésor, Rapport d'activité 2024, *p. 32.*

(2) Agence France Trésor, Bulletin mensuel de mai 2026, *p. 3.*

(3) Données issues du rapport sur la dette des administrations publiques annexée au projet de loi de finances pour 2026, p. 27.

Il peut être rappelé qu'au moment de la crise sanitaire, les banques centrales européennes ont lancé un programme d'achats d'actifs (1) sur le marché secondaire (2), conduisant à diminuer la part de la dette détenue par des non-résidents. Cette dernière augmente donc progressivement au fur et à mesure que la part de la dette détenue par les banques centrales diminue avec la fin de ce programme d'achat.

DÉTENTION PAR LES NON-RÉSIDENTS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en pourcentage)

Date	**Fin 2015**	**Fin 2016**	**Fin 2017**	**Fin 2018**	**Fin 2019**	**Fin 2020**	**Fin 2021**	**Fin 2022**	**Fin 2023**	**Fin 2024**	**Fin 2025**
Part de la dette négociable détenue par des non-résidents	61,9 %	58,3 %	54,6 %	52,7 %	53,6 %	50,1 %	47,8 %	50,1 %	53,2 %	54,6 %	**56 %**

Source : Agence France Trésor.

B. MALGRÉ UNE BAISSE PAR RAPPORT A L'EXERCICE 2024, UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT TOUJOURS TRES ÉLEVÉ

Le besoin de financement de l'État pour l'année 2025 s'est élevé à **290,5 milliards d'euros**, contre 305,7 milliards d'euros en 2024, soit une baisse de 15,2 milliards d'euros (– 5 %). Ce besoin de financement demeure néanmoins bien plus élevé qu'avant la crise sanitaire de 2020 : alors qu'entre 2011 et 2019, le besoin de financement de l'État avait assez peu varié, s'établissant à 191 milliards d'euros en moyenne sur la période, il s'est établi à **298 milliards d'euros en moyenne** sur la période 2020-2025. La Cour des comptes relève par ailleurs que la baisse du besoin de financement de l'État en 2025 a été **deux fois moins importante** que celle du déficit (3).

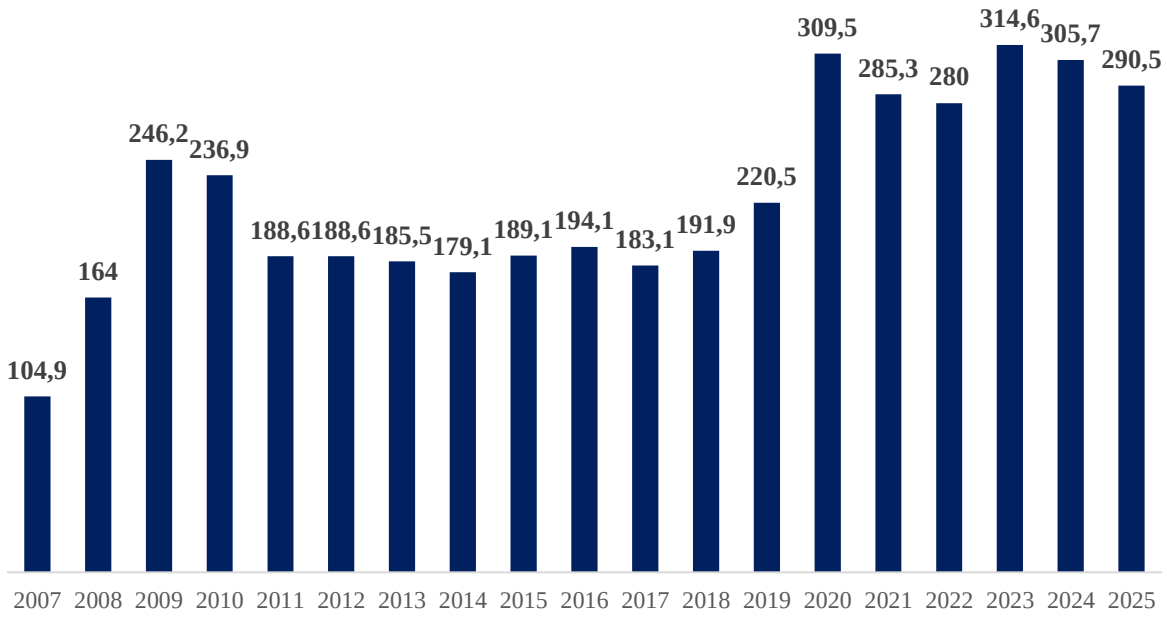
(1) Politique monétaire désignée sous le nom d'« assouplissement quantitatif » ou de « quantitative easing *».*

(2) Les banques centrales européennes ont interdiction d'acheter des titres de dette sur le marché primaire.

(3) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025, *p. 14.*

NIVEAU DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performance Engagements financiers de l'État.

En 2025, le besoin de financement de l'État résulte principalement :

– de l'amortissement des titres de moyen et long terme, qui s'établit à **168 milliards d'euros**, en hausse de 12,9 milliards d'euros par rapport à 2024, après une augmentation de 5,5 milliards d'euros en 2024 par rapport à 2023 ;

– du déficit de l'État, égal à **124,2 milliards d'euros**. Le déficit baisse pour la deuxième année consécutive (**– 31,7** milliards d'euros par rapport à 2024, après une baisse de 17,1 milliards d'euros entre 2023 et 2024).

Le besoin de financement en 2025 est inférieur de 13 milliards d'euros à la prévision de la LFI pour 2025, essentiellement en raison d'un déficit à financer moins élevé que prévu (prévision de 139 milliards d'euros en LFI 2025, supérieure de 14,8 milliards d'euros à l'exécution).

ÉVOLUTION DU BESOIN ET DES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Exécution 2024	LFI 2025	Exécution 2025	Écart exécution 2025/2024	Écart Exécution/ LFI
Besoin de financement	**285,3**	**280,0**	**314,6**	**305,7**	**303,5**	**290,5**	**– 15,2**	**– 13,0**
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	118,3	145,7	149,6	155,1	168,2	168,0	**+ 12,9**	**– 0,2**
Amortissement des dettes reprises par l'État	1,3	3,0	3,0	2,7	1,1	1,1	**– 1,6**	**+ 0,0**
Déficit à financer (*)	170,7	151,5	173,0	155,9	139,0	124,2	**– 31,7**	**– 14,8**
Autres besoins de financement	– 5,0	– 20,2	– 11,0	– 8,1	– 4,8	– 2,8	**+ 5,3**	**+ 2,0**
Ressources de financement	**285,3**	**280,0**	**314,6**	**305,7**	**303,5**	**290,5**	**– 15,2**	**– 13,0**
Émissions à moyen et long terme (OAT) nettes des rachats	260,0	260,0	270,0	285,0	300,0	300,0	**+ 15,0**	**+ 0,0**
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	–	1,9	6,6	6,5	0,0	0,0	**– 6,5**	**+ 0,0**
Variation des BTF (+ si augmentation de l'encours ; – sinon)	– 6,2	– 6,9	20,8	31,9	0,5	– 5,2	**– 37,1**	**– 5,7**
Variation des dépôts des correspondants (+ si augmentation de l'encours ; – sinon)	18,7	1,2	– 11,5	– 5,9	0,0	– 8,6	**– 2,7**	**– 8,6**
Variation des disponibilités (+ si diminution ; – sinon)	– 4,4	35,2	47,6	– 3,4	0,0	15,2	**+ 18,6**	**+ 15,2**
Autres ressources de trésorerie	17,2	– 11,4	– 18,8	– 8,4	3,0	– 10,9	**– 2,5**	**– 13,9**

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le besoin de financement de **290,5 milliards d'euros a été couvert par plusieurs instruments**.

Comme en 2025, ce sont d'abord les **émissions nettes de dette à moyen et long termes** qui ont été utilisées pour couvrir ce besoin, à hauteur de **300 milliards d'euros**, conformément à l'autorisation de la loi de finances initiale pour 2025 (1). Il s'agit du même niveau qu'en 2024, qualifié de « *pic* » par la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2025.

À l'inverse, les émissions de dette de court terme ont diminué en 2025 : l'encours des BTF a diminué de **5,2 milliards d'euros**, après deux années

(1) Le Gouvernement a précisé au rapporteur général que ce montant de 300 milliards d'euros, supérieur au besoin de financement de 290,5 milliards d'euros finalement constaté, n'a pas été révisé à la baisse. En effet, cette autorisation fonde le programme de financement de l'État communiqué aux investisseurs, qui est ensuite mis en œuvre « avec régularité et transparence, fondant la confiance des investisseurs dans la dette de l'État *». De plus, le programme de financement s'achève en amont du 31 décembre et ne peut donc pas intégrer les derniers ajustements d'exécution.*

de hausses successives (+ 31,9 milliards d'euros en 2024 et + 20,8 milliards d'euros en 2023).

Le niveau de trésorerie du compte du Trésor s'est réduit à hauteur de **15,2 milliards d'euros**, alors qu'il s'était accru de 3,4 milliards d'euros en 2024. Cette réduction signifie que la trésorerie a été une ressource de financement : l'État a utilisé les disponibilités du compte. Il a ainsi renoué avec la tendance observée en 2022 et 2023, durant lesquelles le niveau de trésorerie s'était réduit dans un contexte de hausse de l'inflation et des taux d'intérêt.

En dernier lieu, **le montant des autres ressources de trésorerie,** principalement constituées de primes et de décotes à l'émission et qualifiées de « *non pilotables* » par le Gouvernement [(1)], **s'est établi à – 10,9 milliards d'euros**, en baisse de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2024 et inférieures de 13,9 milliards d'euros à la prévision en LFI pour 2025.

Cette différence de charge par rapport à 2024 s'explique notamment par la hausse des taux d'intérêt, qui a généré **14,2 milliards d'euros** de décotes à l'émission. Pour la quatrième année consécutive, le montant des décotes a dépassé celui des primes à l'émission. En parallèle, la différence de **3,4 milliards d'euros** entre le montant de ces décotes et le montant total des autres ressources de trésorerie en 2025 s'explique principalement par les suppléments d'indexation perçus à la réémission de souches de titres indexés sur l'inflation.

Les primes et décotes à l'émission

Les émissions de titres donnent lieu à des primes (ou décotes), lorsque le taux facial de l'obligation (ou taux de coupon) est différent du taux de marché. Ainsi, si le taux facial est supérieur au taux de marché à l'émission du titre, les souscripteurs paient à l'émission un prix d'achat supérieur à la somme qui sera remboursée à l'échéance : une prime à l'émission est alors enregistrée. Dans la situation contraire, une décote à l'émission est enregistrée.

Cette situation résulte en premier lieu de l'émission de titres sur des souches dites anciennes. Si celles-ci étaient porteuses en 2021 de taux supérieurs aux taux de marché restés à des niveaux historiquement bas, cette tendance s'est inversée en 2022, de sorte que des décotes nettes ont été enregistrées à l'émission de titres sur souches anciennes.

L'émission de titres à partir de souches anciennes reflète la méthode d'émission ayant recours à la technique d'assimilation, qui consiste à abonder une même « ligne » ou « souche » de dette à plusieurs reprises pour améliorer la liquidité de la dette en répondant aux attentes de taux et de maturité des investisseurs.

D'un point de vue de coût actuariel, il est équivalent d'émettre un titre au taux du marché et d'émettre un titre à partir d'une souche ancienne à un taux différent de celui de marché avec une prime ou une décote à l'émission.

(1) Rapport annuel de performance 2025 Engagements financiers de l'État, *p. 29.*

II. UNE CHARGE DE LA DETTE QUI CONTINUE DE S'ACCROITRE

A. UNE HAUSSE INQUIÉTANTE DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT ET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En 2024, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État avait diminué de 4,6 milliards d'euros. Toutefois, cette baisse était liée à celle de la provision pour indexation des titres indexés sur l'inflation, et non à la charge d'intérêts effectivement acquittée.

La provision pour charge d'indexation des OAT indexées sur l'inflation

Les OAT indexées sur l'inflation française (OATi) ou européenne (OAT€i) donnent lieu, au moment du remboursement du capital à leur échéance, au versement d'un **supplément d'indexation**. Ce dernier, calculé en multipliant le montant nominal du titre par un coefficient d'indexation, reflète l'évolution de l'inflation sur la durée du titre.

Afin d'évaluer la charge budgétaire correspondant au versement de ce supplément d'indexation, la loi de finances pour 2000 a créé un mécanisme de **provision pour charge d'indexation** du capital de ces OAT indexées. Cette provision est retracée chaque année dans le programme 117 *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*. Il s'agit donc d'une dépense budgétaire ; toutefois, le **décaissement** réel des suppléments d'indexation n'intervient qu'au moment où les OAT arriveront à échéance (1).

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2025, la Cour des comptes recommande de supprimer cette provision budgétaire pour charge d'indexation et ce pour plusieurs raisons :

– en premier lieu, cette provision ne serait pas conforme à la LOLF, qui dispose que la comptabilité budgétaire est une comptabilité « de caisse » ;

– la Cour relève également que le montant provisionné en comptabilité budgétaire et celui provisionné en comptabilité générale diffèrent, les périodes sur lesquelles l'inflation est calculée étant différentes (2). Lorsque l'inflation varie rapidement, cette différence peut être très importante ;

– l'inclusion de cette provision dans le programme 117, nécessairement fluctuante car tributaire de l'inflation, viendrait brouiller la lecture de l'évolution de la charge de la dette de l'État. Par exemple, entre 2023 et 2024, une baisse de la provision pour charge d'indexation de 9 milliards d'euros a masqué des intérêts versés en hausse de 5 milliards d'euros.

La Cour des comptes relève que la suppression de la provision budgétaire serait neutre sur le calcul du déficit en comptabilité nationale. Elle estime que le Parlement demeurerait suffisamment informé sur la charge d'indexation, grâce au tableau de financement de l'article d'équilibre du projet de loi de finances et aux annexes budgétaires (rapport sur la dette des administrations publiques, projets et rapports annuels de performance du programme 117).

Le Gouvernement a indiqué au rapporteur général qu'il ne partageait pas cette recommandation de la Cour des comptes. Il estime notamment :

– que la création de ce mécanisme de provisionnement était « *une condition de l'autorisation donnée par le Parlement de recourir aux OAT indexées* » [3], et qu'il renforce la sincérité de la présentation des charges associées à cette indexation ;

– que la suppression de cette provision améliorerait le solde budgétaire de manière artificielle et créerait une rupture de série dans le calcul de la charge de la dette ;

– que l'information des parlementaires et des citoyens s'en trouverait dégradée, puisque cette provision ne ferait plus partie des crédits votés en loi de finances.

En 2025, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État au sens du programme 117 s'est élevée à **50,9 milliards d'euros** [4], en hausse de 1,6 milliard d'euros par rapport à l'exercice 2024 mais inférieure de 3,3 milliards d'euros à la prévision effectuée par la LFI pour 2025, essentiellement du fait de taux d'intérêt de court terme inférieurs aux hypothèses retenues lors de l'examen du PLF.

Dans ses rapports sur la situation des finances publiques en 2026 et sur le budget de l'État en 2025, la Cour des comptes alerte sur le coût de cette charge, le qualifiant de « *préoccupant* », et rappelle que cette charge continue de croître « *inexorablement* ». Le graphique ci-après présente l'évolution de la charge de la dette depuis 2007 ainsi que les projections prévues, qui anticipent un montant de près de 77 milliards d'euros en 2028. La charge de la dette deviendrait alors très probablement le premier poste de dépense du budget de l'État (hors dépenses de pensions, les crédits exécutés sur l'enseignement scolaire ont en effet atteint 64 milliards d'euros en 2025).

(1) À l'article récapitulant le besoin de financement de l'État de la loi de finances, seuls sont inclus les suppléments d'indexation à décaisser pour l'année concernée pour les titres arrivant à échéance, et non les provisions.

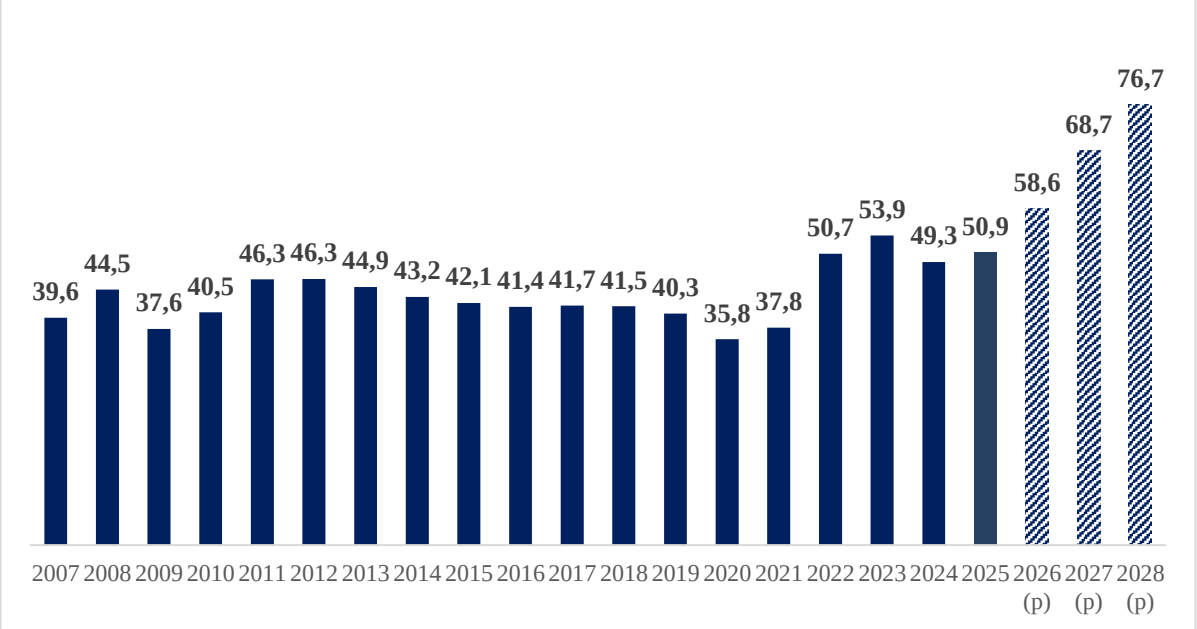
(2) La comptabilité budgétaire prend en compte l'inflation entre les mois de mai (n-1) et mai (n) pour le calcul de la provision inscrite dans le PLF de l'année (n+1). La comptabilité générale prend en compte l'inflation sur l'exercice considéré.

(3) Les OAT indexées ont été créées par l'article 19 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

(4) 51,6 milliards d'euros lorsque l'on inclut la charge de la dette de la SNCF Réseau reprise par l'État.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement de 2007 à 2020, projets de lois de règlement de 2021 et 2022, projets de lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de 2023, 2024 et 2025 et projet annuel de performances Engagements financiers de l'État *annexé au projet de loi de finances pour 2026.*

La charge de la **dette de l'ensemble des administrations publiques** continue également de croître, à l'instar de celle de l'État. Selon le RAA 2026, les dépenses d'intérêt des administrations publiques se sont élevées à **66,6 milliards d'euros en 2025**, soit 2,2 points de PIB, en hausse de 6,5 milliards d'euros par rapport à 2024.

Cette hausse devrait se poursuivre : le Gouvernement a annoncé, en avril 2026, une hausse de **3,6 milliards d'euros** de la charge de la dette des administrations publiques en 2026, en raison du conflit au Moyen Orient. Cette charge devrait atteindre **78,3 milliards d'euros en 2026.**

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTÉRÊTS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

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

	2024	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**
PSMT 2025-2029 – *octobre 2024*	2,1	2,3	2,6	2,8	3	3,2	3,3	3,5
RAA 2025 – *avril 2025*	2,1 *60,3 Md€*	2,3 *66,5 Md€*	2,4 *75,1 Md€*	2,8 *87,8 Md€*	3 *98,8 Md€*	3,2 *107,7 Md€*		
Commission européenne – *mai 2025*	2,1	2,5	2,9					
Rapport spécial sur la dette publique annexé au PLF 2026 – *octobre 2025*	2,1 *60,2 Md€*	2,2 *65,3 Md€*	2,4 *73,6 Md€*	2,7 *85,7 Md€*	3 *95,8 Md€*	3,2 *105,8 Md€*		
Commission européenne –*mai 2026*		2,2	2,6	2,8				
RAA 2026 – *avril 2026*	2,0 *60,1 Md€*	2,2 *66,6 Md€*	2,6 *78,3 Md€*					

Source : commission des finances d'après les réponses du Gouvernement, les prévisions économiques de printemps de la Commission européenne de 2025 et 2026 et le RAA 2026.

B. UNE HAUSSE ESSENTIELLEMENT LIÉE À LA CHARGE D'INTÉRETS SUR LES TITRES DE LONG TERME

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État est constituée pour l'essentiel d'intérêts (41,3 milliards d'euros de charge nette pour les OAT et 4,4 milliards pour les BTF), ainsi que de la provision pour charge d'indexation du capital des titres indexés (4,9 milliards d'euros). S'y ajoutent 265 millions d'euros de charges nettes de trésorerie.

CHARGE DE LA DETTE (ETAT ET SNCF) ET TOTAL DES INTERETS FIGURANT DANS LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES D'AVRIL 2026 SUR LE BUDGET DE L'ETAT EN 2025

	Intérêts des OAT*	Intérêts payés sur BTF**	Provision pour charge d'indexation des OAT indexées	Autres charges***	Total charge de la dette
2018	37 753	- 723	3 348	1 164	**41 542**
2019	36 898	- 664	2 764	- 1 062	**40 256**
2020	34 728	- 956	458	- 1 350	**35 800**
2021	34 216	- 1 034	3 022	- 667	**38 495**
2022	33 351	498	15 530	- 297	**51 537**
2023	32 852	5 650	15 802	1 537	**54 781**
2024	35 940	6 437	6 965	745	**50 087**
2025	**41 291**	**4 356**	**4 932**	**1 004**	**51 583**

Source : Agence France Trésor
** OAT nominales et indexées, nettes des coupons courus.*
*** Jusqu'en 2021, les intérêts négatifs des BTF correspondent à une recette à l'émission due aux taux d'émission négatifs.*
**** La catégorie « Autres » inclut les recettes de trésorerie, les frais et commissions, les intérêts sur instrument de couverture ainsi que les intérêts des dettes reprises.*

Les **taux d'intérêt** sur les OAT et les BTF ont suivi une évolution contraire en 2025 : alors que les taux de long terme augmentent, passant de + 2,91 % fin 2024 à + 3,14 % fin 2025, ceux de court terme diminuent, passant de 3,39 % fin 2024 à + 2,12 % fin 2025. Les taux sur les BTF ont bénéficié de la poursuite de la politique d'assouplissement monétaire de la Banque centrale européenne.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2025, la Cour des comptes alerte sur cette divergence entre taux de court terme, d'une part, et de moyen et long terme, d'autre part : « *Cette divergence* […] *est préoccupante car elle peut être le signe d'une érosion de la confiance des marchés financiers dans la capacité de la France à respecter sa trajectoire pluriannuelle de finances publiques* ». Le même rapport souligne que fin 2025, les taux obligataires français à dix ans étaient supérieurs aux taux espagnol et italien, qualifiant également ce phénomène de préoccupant « *en ce qu'il traduit une prime de risque plus élevée pour la France que pour ses voisins, prime qui reflète l'appréciation des marchés financiers quant à la capacité de la France à garantir à tout moment la solvabilité et la soutenabilité de sa dette* ». **Le rapporteur général partage pleinement ces préoccupations. C'est la raison pour laquelle il appelle à une baisse des dépenses publiques et à une meilleure allocation de celles-ci. Une autre conséquence est l'érosion, pour ne pas dire la**

disparition de nos marges de manœuvre pour faire face à une nouvelle crise, de toute nature.

TAUX D'EMPRUNT MOYEN DE L'ÉTAT PAR ANNÉE DEPUIS 2020

	2020	2021	2022	2023	2024	PLF 2025*	2025
Court terme	– 0,56 %	– 0,67 %	+ 0,19 %	+ 3,33 %	+ 3,39 %	3,00 %	**+ 2,12 %**
Long terme	– 0,13 %	– 0,05 %	+ 1,43 %	+ 3,03 %	+ 2,91 %	3,60 %	**+ 3,14 %**

* Hypothèses de taux des BTF à 3 mois et des OAT à 10 ans retenues à l'occasion du projet de loi de finances pour 2025.

Source : rapports annuels de performance Engagements financiers de l'État.

Au total, la charge nette de la dette négociable (OAT et BTF, hors trésorerie et charges de reprises et de gestion) s'établit à 50,6 milliards d'euros en 2025. Sa hausse par rapport à 2024 (+ 1,2 milliards d'euros) **s'explique pour l'essentiel par la hausse des charges d'intérêt de la dette de l'État à moyen et long terme**. En reprenant chacun des principaux postes de dépenses :

– **la charge nette budgétaire d'intérêt sur la dette à moyen et long terme augmente de 5,4 milliards d'euros en 2025 pour s'établir à 41,3 milliards d'euros**. Cette hausse s'explique essentiellement par un effet volume (+ 3,7 milliards d'euros) ainsi que par un effet taux (+ 2,4 milliards d'euros). Concernant ce dernier effet, alors que les titres amortis en 2024 étaient assortis d'un coupon [(1)] moyen de 1 %, les titres émis en 2025 pour les remplacer sont assortis d'un coupon moyen de 2,6 % ;

– **la charge nette d'intérêt des BTF diminue de 2,1 milliards d'euros sur la même période et s'établit à 4,4 milliards d'euros.** Cette baisse est principalement liée aux huit baisses successives des taux directeurs de la BCE entre juin 2024 et juin 2025. Cette évolution à la baisse ne doit cependant pas faire oublier que cette charge sur les taux courts est près de **dix fois** supérieure à son niveau de 2022 (0,5 milliard d'euros) [(2)] ;

– la **provision pour indexation du capital des titres indexés** s'établit à 4,9 milliards d'euros en 2025, en baisse de 2 milliards d'euros par rapport à 2024. Cette diminution s'explique, comme l'année précédente, par la baisse de l'inflation.

(1) L'État verse une fois par an sous forme de coupons les intérêts au détenteur d'un titre.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2025*, avril 2026, p. 49.*

FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 (PLRG 2025) est accompagné du compte général de l'État prévu au 7° de l'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances (1) (LOLF). Le compte général de l'État comporte un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Il se rapproche en cela de la comptabilité d'une entreprise et ne s'en distingue qu'à raison des spécificités de l'action de l'État.

L'article 3 du PLRG 2025 a pour objet, conformément au III de l'article 37 de la LOLF, d'approuver le compte de résultat de l'exercice 2025, d'affecter ce résultat comptable au bilan, d'arrêter le bilan, puis d'approuver l'annexe du compte général de l'État.

La comptabilité générale (ou patrimoniale) permet de rendre compte des résultats de l'exercice (I) et de l'ensemble de la situation financière et patrimoniale de l'État (II).

Le résultat patrimonial de l'État connaît, en 2025, une dégradation de 7,1 milliards d'euros par rapport à son niveau de 2024, en s'établissant à − 129,5 milliards d'euros, contre – 122,4 milliards d'euros l'année précédente. La situation nette patrimoniale de l'État continue de se dégrader, en raison d'un accroissement du passif plus rapide que celui de l'actif. La situation nette de l'État s'établit ainsi à – 2 115,9 milliards d'euros à la fin de l'année 2025, contre – 1 999,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2024, soit une détérioration de 116,1 milliards d'euros.

La comptabilité générale a aussi pour fonction de retracer les engagements hors bilan de l'État, notamment ceux résultant des engagements de retraite et des garanties octroyées à des entités publiques ou privées. La valeur des principaux engagements hors bilan donnés par l'État a baissé : à la fin de l'année 2025, ils atteignent 3 667,6 milliards d'euros, contre 3 952,3 milliards d'euros au 31 décembre 2024 (2) (III).

Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique, au 5° de l'article 58 de la LOLF, a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (IV). Dans son *Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2025*, la Cour a indiqué qu'elle « *n'est pas en mesure de certifier* » une série de postes ; elle relève notamment quatre anomalies significatives et l'absence d'éléments probants suffisants et appropriés pour lui permettre de se prononcer avec une assurance raisonnable sur l'absence d'anomalies significatives sur douze postes. Toutefois, elle « *certifie que l*[a]

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

(2) Données issues de l'annexe n° 2 du rapport Le budget de l'État en 2024, *Cour des comptes, avril 2025.*

présentation [des autres postes] *est, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulière et sincère, et donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice* ».

I. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL EN DÉGRADATION DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT A 2024

Le résultat patrimonial de 2025 s'établit à − 129,5 milliards d'euros, soit une dégradation de 7,1 milliards d'euros par rapport à 2024. Le résultat patrimonial demeure ainsi éloigné des niveaux historiquement bas atteints en 2020 (− 165,7 milliards d'euros) mais son amélioration continue depuis la crise sanitaire connaît une inflexion.

Cette évolution procède d'une hausse des charges nettes (+ 23,5 milliards d'euros), qui atteignent 470,1 milliards d'euros, supérieure à celle des produits régaliens nets (+ 16,3 milliards d'euros), et majoritairement portée par les charges d'intervention nettes (+ 14,9 milliards d'euros). La progression des charges de fonctionnement nettes (+5,1 milliards d'euros) et celle des charges financières nettes (+ 3,4 milliards d'euros) sont plus modestes.

ÉVOLUTION DE LA FORMATION DU RÉSULTAT DE L'ÉTAT DEPUIS 2023

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	305,7	322,5	335,9
	Produits (b)	88,1	85,3	93,6
	Charges nettes (I = a-b)	**217,7**	**237,2**	**242,4**
Cycle d'intervention	Charges (a)	271,0	260,1	250,6
	Produits (b)	76,6	90,0	65,6
	Charges nettes (II = a-b)	**194,4**	**170,1**	**185,0**
Cycle financier	Charges (a)	60,6	63,2	68,7
	Produits (b)	31,6	23,9	26,0
	Charges nettes (III = a-b)	**29,0**	**39,3**	**42,7**
Total des charges nettes (A = I + II + III)		**441,1**	**446,6**	**470,1**
Produits régaliens nets (B)		**315,6**	**324,3**	**340,6**
Résultat (B-A)		**– 125,5**	**– 122,4**	**– 129,5**

N.B. : en raison d'effets d'arrondi, les montants totaux peuvent différer du résultat de la somme des termes qui les composent.

Source : PLRG pour 2023, 2024 et 2025.

A. DES CHARGES NETTES EN PROGRESSION DE 23,5 MILLIARDS D'EUROS

Après s'être établies à 441,1 milliards d'euros en 2023, puis à 446,6 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de 1,2 % en 2024 par rapport à 2023, les charges nettes s'élèvent à 470,1 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de 5,3 % en 2025 par rapport à 2024.

1. Une progression de 3,4 milliards d'euros des charges financières nettes, principalement sous l'effet de la progression de la charge nette de la dette négociable

Les charges financières nettes augmentent de 3,4 milliards d'euros par rapport à 2024, pour s'établir à 42,7 milliards d'euros. Elles correspondent à la différence entre les charges financières, notamment les charges d'intérêt (1) et les produits financiers (2).

D'après le compte général de l'État annexé au PLRG, cette augmentation s'explique par celle des charges financières de 5,5 milliards d'euros, qui n'est que partiellement compensée par la hausse des produits financiers de 2,1 milliards d'euros.

L'augmentation des charges financières s'explique notamment par une hausse de 7,5 milliards d'euros de la charge nette de la dette négociable de l'État, en raison de la hausse de 6,6 milliards d'euros de la charge d'intérêts sur les obligations assimilables du Trésor (OAT). Les produits financiers connaissent pour leur part une progression de 2,1 milliards d'euros, qui s'explique principalement par la progression de 1,9 milliard d'euros des produits des participations, permise par le versement par EDF d'un dividende exceptionnel de 2 milliards d'euros en 2025, alors que l'entreprise n'avait pas versé de dividende en 2024. L'incidence positive de cette progression se trouve atténuée par plusieurs évolutions de sens contraire, parmi lesquelles la diminution de 0,4 milliard d'euros du produit des autres immobilisations financières – laquelle procède pour près de la moitié de la baisse des intérêts issus des prêts accordés à la Grèce (– 0,2 milliard d'euros) – et la baisse de 0,9 milliard d'euros des autres intérêts et produits assimilés, ces derniers représentant les intérêts sur placement procurés par la gestion active de la trésorerie de l'État.

Enfin, les dotations aux amortissements, provisions et dépréciations nettes des reprises s'élèvent à – 5,3 milliards d'euros en 2025, principalement en raison de l'amortissement des décotes net de l'étalement des primes à l'émission (− 4,7 milliards d'euros).

---

(1) Les charges financières correspondent aux charges résultant des dettes financières, des instruments financiers à terme, de la trésorerie et des immobilisations financières.

(2) Les produits financiers sont les produits issus des immobilisations financières, de la trésorerie, des dettes financières, des instruments financiers à terme et des garanties accordées par l'État.

2. Une hausse de 5,1 milliards d'euros des charges de fonctionnement, notamment en raison de la progression des charges de personnel et de la baisse des produits

Les **charges de fonctionnement nettes** (1) augmentent de 5,1 milliards d'euros en 2025 par rapport à 2024 pour s'établir à **242,4 milliards d'euros**.

D'après le compte général de l'État 2025, cette augmentation tient notamment à la hausse des charges de personnel (+ 2,5 milliards d'euros). Celle-ci représente près de trois cinquièmes (56,8 %) de la progression de 4,4 milliards d'euros – hors dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations – des charges de fonctionnement, lesquelles atteignent ainsi un montant de 259,1 milliards d'euros. Dans le même temps, les produits de fonctionnement (hors reprises sur provisions et dépréciations) s'élèvent à 28,4 milliards d'euros en 2025, en baisse par rapport à 2024 (– 1,4 milliard d'euros).

Pour leur part, les dotations aux provisions et dépréciations nettes des reprises du cycle de fonctionnement diminuent de 0,7 milliard d'euros en 2025. Si les dotations relatives aux immobilisations corporelles progressaient de 2,6 milliards d'euros sous le double effet du passage au coût amorti de l'ensemble du parc immobilier (2) et de la dépréciation des matériels militaires aéronautiques, des provisions pour risques moindres en 2025 qu'en 2024 et une rétraction de la dépréciation des stocks militaires ont un effet favorable de 2,9 milliards d'euros.

3. Une progression de 14,9 milliards d'euros des charges d'intervention nettes consécutive à la hausse de 30,3 milliards d'euros des dotations aux provisions et dépréciations nettes des reprises

Les **charges d'intervention nettes** (3) progressent de 14,9 milliards d'euros en 2025 par rapport à 2024 pour s'établir à **185 milliards d'euros**.

Hors dotations aux provisions et dépréciations, les **charges d'intervention** atteignent un montant de 188,6 milliards d'euros, en baisse de 21,1 milliards d'euros par rapport à 2024. D'un montant de 187,3 milliards d'euros en 2025, qui

---

(1) Les charges et les produits de fonctionnement résultent de l'activité ordinaire de l'État. Les charges de fonctionnement reflètent les coûts supportés par l'État dans le cadre des missions de service public qu'il remplit. Les produits de fonctionnement sont issus des prestations de service rendues par l'État ; ce sont notamment ceux retracés par les budgets annexes – actuellement Contrôle et exploitation aériens *et* Publications officielles et information administrative.

(2) Comme l'indiquent la note 6 annexée au Compte général de l'État, *le rapport de présentation de celui-ci (p. 64) et les dispositions de la norme 6 du* Recueil des normes comptables de l'État *« Les immobilisations incorporelles », révisées par l'arrêté du 8 décembre 2021, sont applicables à compter du 1er janvier 2025 :* « Cet arrêté prévoit principalement de modifier la méthode d'évaluation, à la date de clôture, du parc immobilier à usage de bureaux et d'habitation, en abandonnant la valeur vénale au profit du coût amorti *[…]*. Ainsi, la méthode du coût amorti est dorénavant étendue à l'ensemble des actifs immobiliers initialement identifiés dans la catégorie "parc immobilier". *» Le lecteur désireux d'une présentation plus détaillée de la norme 6 pourra se reporter à la note 30.3 figurant aux pages 179 et 180 du* Compte général de l'État.

(3) Les charges et les produits d'intervention sont une spécificité comptable de l'État, liée à sa mission de régulateur économique et social. Les charges d'intervention nettes s'obtiennent en retranchant des charges brutes d'intervention, qui reflètent l'activité de redistribution de l'État, les produits d'intervention – reprises sur provisions et dépréciations, participations de tiers à des dépenses d'intérêt public.

représente l'essentiel (99,3 %) de cet ensemble [1], les charges liées aux transferts ont connu une baisse de 20,8 milliards d'euros entre 2024 et 2025, qui s'explique essentiellement par une diminution de 18,8 milliards d'euros des transferts aux entreprises, passés de 52,5 milliards d'euros à 33,6 milliards d'euros. Le compte général de l'État indique que « *cette variation concerne essentiellement le service public de l'énergie, en raison de l'extinction en 2025 des boucliers tarifaires sur l'électricité* […] *et sur le gaz* […] *dont bénéficiaient les habitats collectifs* ».

Les **produits d'intervention** hors reprises sur provisions et sur dépréciations connaissent pour leur part une baisse de 5,8 milliards d'euros, passant de 15,2 milliards d'euros en 2024 à 9,5 milliards d'euros en 2025. Elle s'explique principalement par la baisse de 4,5 milliards d'euros du montant des fonds versés par l'Union européenne au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et du plan *RepowerUE*.

Les dotations aux provisions et dépréciations nettes des reprises du cycle d'intervention connaissent une forte progression de 30,3 milliards d'euros. En particulier, les dotations aux provisions pour transfert aux entreprises nettes des reprises augmentent de plus de 26 milliards d'euros par rapport à 2024, évolution qui procède essentiellement de la comptabilisation en 2024 d'une reprise nette de 25,5 milliards d'euros consécutive à l'arrêt des dispositifs de boucliers tarifaires gaz et électricité, le montant des reprises en 2025 n'étant que de 0,9 milliard d'euros.

B. UNE AUGMENTATION DE 16,3 MILLIARDS D'EUROS DES PRODUITS RÉGALIENS NETS DUE A LA PROGRESSION DES PRODUITS FISCAUX NETS

Les produits régaliens nets sont la somme des produits fiscaux nets et des amendes et pénalités, déduction faite des ressources propres du budget de l'Union européenne. En comptabilité générale, ils s'élèvent ainsi à 340,6 milliards d'euros en 2025, enregistrant ainsi une hausse de 16,3 milliards d'euros par rapport à l'année 2024.

Cette augmentation procède essentiellement de la progression des produits fiscaux nets (+ 16 milliards d'euros), le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne ayant peu évolué par rapport à 2024 (– 0,7 milliard d'euros) et le produit des amendes, prélèvements divers et autres pénalités ayant connu une hausse modeste (+ 1 milliard d'euros). Au sein des produits fiscaux, c'est ainsi l'impôt sur le revenu qui a connu la plus forte hausse (+ 5,7 milliards d'euros). L'impôt sur les sociétés se distingue des autres produits fiscaux comme le seul ayant enregistré une baisse en 2025 (– 1,1 milliard d'euros).

(1) Le solde de 0,7 % est constitué des charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État, en baisse de 0,3 milliard d'euros en 2025 par rapport à 2024, pour atteindre 1,4 milliard d'euros.

Elle est également due à une augmentation du produit net des amendes, prélèvements et autres pénalités (+ 1,9 milliard d'euros), en lien avec la hausse du nombre de sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence.

Contribue notamment à la hausse des produits des amendes une condamnation pour blanchiment aggravé de fraude fiscale d'un montant de 0,7 milliard d'euros, tandis que les produits en lien avec le contrôle de la circulation et du stationnement routiers diminuent de 0,4 milliard d'euros par rapport à 2024.

LES PRODUITS REGALIENS NETS DEPUIS 2023

(en milliards d'euros)

Catégorie de produits	2023	2024	2025
Produits fiscaux nets	328,5	333,7	349,7
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	11,0	12,9	13,9
Ressources propres du budget de l'Union européenne	– 23,9	– 22,3	– 23,0
Total	**315,6**	**324,3**	**340,6**

Source : compte général de l'État.

II. LE BILAN DE L'ÉTAT : LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DE LA SITUATION NETTE PATRIMONIALE

La situation nette patrimoniale est égale à la différence entre l'actif de l'État, évalué à 1 326,1 milliards d'euros, et son passif, évalué à 3 442 milliards d'euros au 31 décembre 2025.

Cette situation nette est donc négative à hauteur de 2 115,9 milliards d'euros au 31 décembre 2025, contre 1 999,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2024. Cette dégradation d'un montant légèrement supérieur à 116,1 milliards d'euros s'explique par une détérioration du passif de l'État (+ 135,5 milliards d'euros) plus rapide que la hausse de l'actif de l'État (+ 19,4 milliards d'euros). Si cette dégradation est toutefois inférieure aux pertes d'un montant de 129,5 milliards d'euros constatées au compte de résultat de l'année 2025, c'est parce que celles-ci sont atténuées par la revalorisation de certains actifs.

La progression du passif s'explique principalement par la hausse des dettes financières (+ 138,6 milliards d'euros), marginalement par celle des dettes non financières (+ 2,4 milliards d'euros), dont le montant augmente notamment du fait de la hausse des acomptes reçus d'impôts sur les sociétés – les acomptes encaissés au titre des impôts et taxes étant inscrits au passif du bilan dans l'attente de leur liquidation définitive –, et des provisions pour risques et charges (+ 6 milliards d'euros), tandis que la trésorerie passive [(1)] régresse (– 8,4 milliards d'euros), de même que les autres passifs (– 3,2 milliards d'euros).

(1) La trésorerie passive correspond aux dépôts des correspondants du Trésor et personnes habilitées, c'est-à-dire la majorité des entités publiques françaises.

L'actif de l'État a continué d'augmenter (+ 19,4 milliards d'euros), sous l'effet de la double progression des actifs immobilisés (+ 23,1 milliards d'euros) et des actifs circulants (+ 11,5 milliards d'euros), partiellement compensée par une baisse de la trésorerie active (– 15,1 milliards d'euros).

Il convient toutefois de rappeler que la situation nette de l'État n'est pas comparable à celle d'une entreprise, puisqu'il ne dispose pas, à l'actif, d'un capital social ou équivalent. En outre, l'État dispose d'un actif incorporel particulier, qui n'est pas valorisé dans ses comptes : sa souveraineté et sa capacité à lever l'impôt. Enfin, il comptabilise des charges qui pourraient être considérées comme des investissements pour la collectivité, comme les dépenses de recherche et d'enseignement supérieur.

A. UN ACTIF EN AUGMENTATION DE 19,3 MILLIARDS D'EUROS

Au 31 décembre 2025, l'actif de l'État était de 1 326,1 milliards d'euros, tandis qu'il était évalué à un montant d'environ 500 milliards d'euros dans la première édition de la comptabilité générale en 2006. Comme au bilan d'une entreprise, l'actif de l'État est ventilé en immobilisations, actifs circulants (stocks et créances) et trésorerie.

EVOLUTION DE L'ACTIF DE L'ÉTAT ENTRE 2024 ET 2025

(en milliards d'euros)

Catégorie d'actifs nets	2024 retraité*	2025	Évolution
Immobilisations	1 064,2	1 087,2	*+ 23,1*
Immobilisations incorporelles	42,6	45,9	*+ 3,3*
Immobilisations corporelles	593,4	604,6	*+ 11,2*
Immobilisations financières	428,2	436,7	*+ 8,5*
Stocks	28,7	30,4	*+ 1,7*
Créances	116,2	116,2	*0,0*
Trésorerie active	38,0	22,9	*– 15,1*
Autres	59,7	69,4	*+ 9,7*
Total	**1 306,8**	**1 326,1**	***+ 19,3***

* : les retraitements, qui peuvent procéder de changements de méthodes comptables ou consister en des corrections d'erreurs intervenues en 2025 sur les états financiers de l'exercice 2024, sont présentés par la note 2 du compte général de l'État.

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, le résultat d'une somme peut différer de l'addition des termes.

Source : PLRG 2025.

1. Des immobilisations en hausse de 23,1 milliards d'euros

Les immobilisations incorporelles et corporelles de l'État sont évaluées, à la clôture de l'exercice 2025, à 650,5 milliards d'euros et ses immobilisations financières à 436,7 milliards d'euros. À elles seules, les immobilisations, d'un montant total de 1 087,2 milliards d'euros, constituent 82 % de l'actif de l'État.

La hausse de 23,1 milliards d'euros de leur montant entre 2024 et 2025 s'explique notamment par des investissements dans les programmes militaires et les bâtiments de la marine nationale, mais aussi par une réévaluation des participations financières, la valeur d'équivalence des entités contrôlées progressant

de 9,4 milliards d'euros [1]. En particulier, la valeur d'équivalence d'EDF progresse de 7,5 milliards d'euros.

2. Un actif circulant en augmentation de 11,5 milliards d'euros

Les stocks, les créances et les charges constatées d'avance s'élèvent au 31 décembre 2025, respectivement à 30,4 milliards d'euros, 116,2 milliards d'euros et 69 milliards d'euros.

L'actif circulant hors trésorerie [2], somme de ces trois catégories, est ainsi évalué à 215,6 milliards d'euros au 31 décembre 2025 contre 204,1 milliards d'euros au 31 décembre 2024, soit une progression de 11,5 milliards d'euros par rapport à l'année précédente.

Cette hausse est en partie portée par une progression des charges constatées de 9,9 milliards d'euros, principalement sous l'effet de la hausse des décotes constatées sur les émissions d'OAT (+ 9,9 milliards d'euros).

3. Une diminution de 15,1 milliards d'euros du niveau de trésorerie active

La trésorerie active [3] s'élève à 22,9 milliards d'euros au 31 décembre 2025, en baisse sensible par rapport à 2025 (– 15,1 milliards d'euros). Cela s'explique par la baisse des créances résultant des opérations à court terme de l'État (– 14,2 milliards d'euros), correspondant en particulier à des prises en pension de titres d'État.

B. UNE HAUSSE DE 135,5 MILLIARDS D'EUROS DU PASSIF

D'un montant de 3 306,5 milliards d'euros à la fin de l'année 2024, le passif de l'État augmente de 135,5 milliards d'euros pour s'établir à 3 442 milliards d'euros au 31 décembre 2025. Il est composé à 81 % de dettes financières.

---

(1) Les participations relatives à des entités contrôlées sont évaluées à leur valeur d'équivalence, correspondant au montant de la quote-part des capitaux propres de l'entité directement détenue par l'État. Les comptes du même millésime que ceux présentés par l'État sont utilisés, ou, à défaut, les comptes les plus récents.

(2) L'actif circulant hors trésorerie regroupe les stocks, les créances (sommes dues par des tiers à l'État) et les charges constatées d'avance (charges dont le paiement est intervenu au cours de l'exercice mais pour lesquelles le service fait interviendra sur l'exercice suivant).

(3) La trésorerie active est constituée de l'ensemble des disponibilités mobilisables à court terme. Pour l'État, ce poste reflète la position du compte courant de la Banque de France au Trésor et enregistre les opérations liées à la gestion de la dette ou de la trésorerie de l'État.

ÉVOLUTION DU PASSIF DE L'ÉTAT ENTRE 2024 ET 2025

(en milliards d'euros)

Catégorie de passif	2024 retraité	2025	Évolution
Dettes financières	2 648,4	2 787,0	*+ 138,6*
Dettes non financières	276,2	278,6	*+2,4*
Provisions pour risques et charges	161,8	161,5	*– 0,3*
Trésorerie passive	158,6	150,2	*– 8,4*
Autres (régularisation et autres passifs)	61,5	64,7	*+ 3,2*
Total	**3 306,5**	**3 442,0**	***+ 135,5***

N.B. : En raison d'effets d'arrondi, le résultat d'une somme peut différer de l'addition des termes.

Source : compte général de l'État.

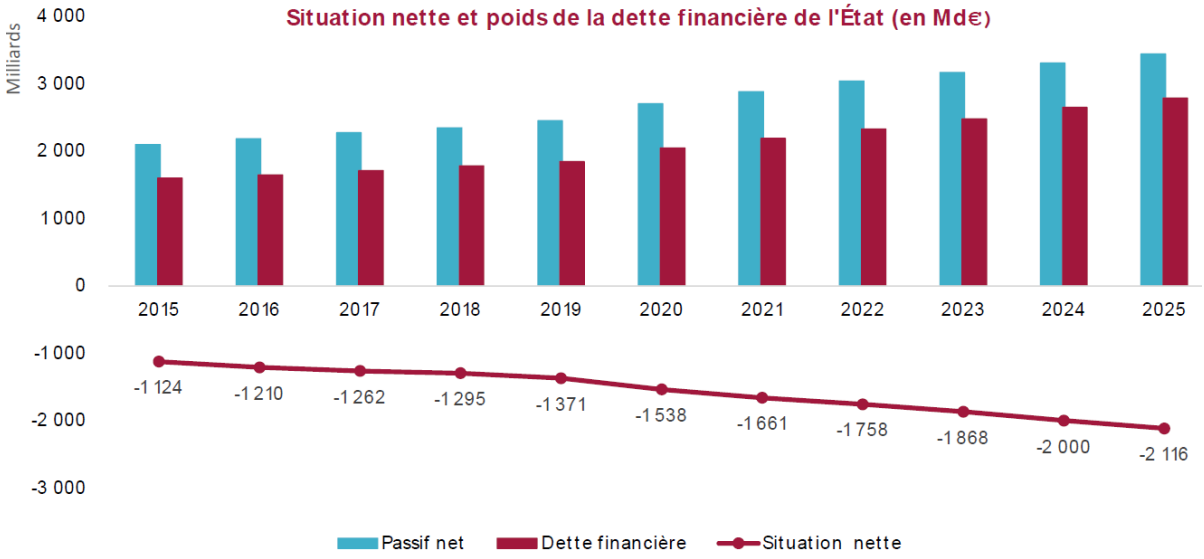
1. Une croissance des dettes financières qui ralentit, atteignant néanmoins 138,6 milliards d'euros

Le niveau des dettes financières [(1)] s'établit à 2 787 milliards d'euros au 31 décembre 2025, en hausse de 138,6 milliards d'euros par rapport à 2024, soit une progression de 5,2 %, progression moins forte que celle constatée à la fin de l'année 2024 par rapport à leur niveau du 31 décembre 2023 (+ 172 milliards d'euros, soit + 6,9 %).

L'augmentation des dettes financières résulte essentiellement de celle des titres négociables – obligations assimilables du Trésor (OAT) et bons du Trésor à taux fixe – (+ 140,1 milliards d'euros).

Le montant des emprunts repris de tiers connaît pour sa part une légère baisse (– 1,1 milliard d'euros), en raison de l'amortissement de la dette de SNCF Réseau, à la suite de la reprise de celle-ci en 2020 et 2022 pour un montant total de 35 milliards d'euros.

SITUATION NETTE ET POIDS DE LA DETTE FINANCIERE DE L'ETAT DEPUIS 2015



Source : exposé général des motifs du PLRG 2025.

(1) Les dettes financières de l'État représentent l'ensemble des engagements financiers de l'État qui résultent du cumul de ses besoins de financement année après année et de la prise en charge des dettes d'organismes tiers.

2. Des dettes non financières en hausse de 2,4 milliards d'euros

Les dettes non financières [1] s'élèvent à 278,6 milliards d'euros au 31 décembre 2025, enregistrant une hausse de 2,4 milliards d'euros par rapport à leur montant du 31 décembre 2024. Cette augmentation procède essentiellement des évolutions suivantes :

– la hausse de 10,1 milliards d'euros des acomptes encaissés au titre des impôts et taxes, notamment l'impôt sur les sociétés [2] ;

– la baisse des primes constatées sur les émissions d'OAT, dont le stock, présenté en produits constatés d'avance, diminue de 9,1 milliards d'euros ;

– la progression de 3,4 milliards d'euros des dettes d'intervention notamment celles relatives aux transferts aux collectivités territoriales (dont 1 milliard d'euros en raison du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités, introduit par la LFI pour 2025) ;

– la baisse de 1,5 milliard d'euros des charges à payer relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

3. Une hausse de 6 milliards d'euros des provisions pour risques et charges, essentiellement due à la hausse de la provision relative au prélèvement effectué sur les recettes de l'État en faveur de l'Union européenne

Les provisions pour risques et charges [3] augmentent de 6 milliards d'euros par rapport à 2024, pour s'établir à 167,9 milliards d'euros. Cette hausse s'explique principalement par celle de 5,1 milliards d'euros de la provision relative au prélèvement effectué sur les recettes de l'État en faveur de l'Union européenne, correspondant au montant que cette dernière prévoit d'appeler en 2026 en application du budget adopté pour cet exercice.

---

(1) Les dettes non financières de l'État correspondent à des dettes nées à l'occasion d'opérations non financières. Ce sont des passifs certains dont l'échéance et le montant sont fixés de façon précise. Il s'agit par exemple d'acomptes encaissés au titre des impôts et taxes en attendant leur liquidation définitive, de produits constatés d'avance, de charges à payer à destination de fournisseurs ou encore de transferts aux ménages, aux entreprises ou aux collectivités territoriales (dettes d'intervention).

(2) Les acomptes encaissés au titre des impôts et taxes sont inscrits au passif du bilan dans l'attente de la liquidation définitive de ces impôts et de ces taxes. La hausse de ces acomptes au bilan de l'État s'explique à hauteur des neuf dixièmes par celle des acomptes d'impôts sur les sociétés, en progression de 9,2 milliards d'euros. Le compte général de l'État indique que cette variation s'explique principalement par deux dispositions de la loi de finances pour 2025 dont les acomptes sont imputés comptablement au sein de la rubrique « Impôt sur les sociétés » : une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, concourant à hauteur de 7,5 milliards d'euros aux acomptes reçus en 2025, une contribution exceptionnelle sur les entreprises de transport maritime, concourant à ces mêmes acomptes à hauteur d'un montant proche de 0,5 milliard d'euros.

(3) Les provisions représentent les charges rendues probables par des évènements survenus au cours de l'année ou par le passé mais dont la réalisation ou le montant sont incertains.

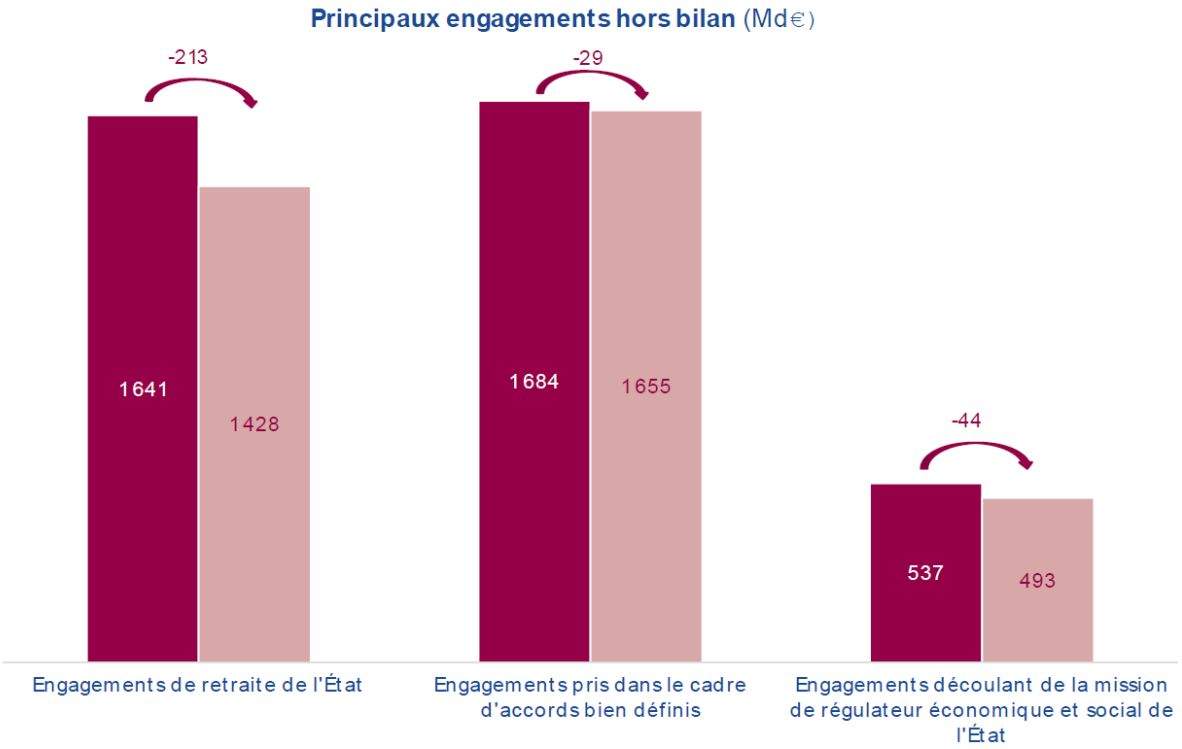
4. Une trésorerie passive en recul de 5 milliards d’euros

La trésorerie passive correspond aux dépôts des correspondants du Trésor et assimilés, c’est-à-dire des organismes tenus de déposer leurs fonds auprès de l’État ou autorisés à le faire. Elle est de 150,2 milliards d’euros au 31 décembre 2025, en diminution de 8,4 milliards d’euros par rapport à la fin de l’exercice 2024.

III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

Les engagements hors bilan donnés par l’État sont constitués de l’ensemble des obligations potentielles qui, sans réunir les critères d’inscription au bilan ou au compte de résultat, s’imposent à l’État et sont susceptibles d’avoir un impact significatif sur sa situation financière.

Leur valeur a baissé de 286 milliards d’euros en 2025 pour s’élever à 3 667,6 milliards d’euros à la fin de l’année. Les principaux engagements hors bilan sont regroupés dans les trois catégories traitées ci-après.



Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2024 (p. 18).

A. DES ENGAGEMENTS HORS BILAN RELATIFS AUX RETRAITES EN BAISSE DE 213,2 MILLIARDS D'EUROS EN RAISON D'UN TAUX D'ACTUALISATION PLUS ÉLEVÉ QU'EN 2024

Les engagements hors bilan relatifs aux retraites (1 427,7 milliards d'euros) sont en baisse de 213,2 milliards d'euros par rapport à 2024, à la suite de la hausse du taux d'actualisation indexé sur l'inflation, passé de 1,38 % en 2024 à 2,21 % en 2025. Leur évaluation est en effet très sensible au taux d'actualisation retenu – qui correspond à la valeur des OAT indexées sur l'indice des prix de la zone euro (OAT€i) de long terme – pour évaluer le besoin de financement pluriannuel au titre des régimes de retraite entrant dans ce périmètre.

B. UNE DIMINUTION DE 29 MILLIARDS D'EUROS DU MONTANT DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE D'ACCORDS BIEN DEFINIS

Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis (1) s'élèvent à 1 654,7 milliards d'euros, soit une diminution de 29 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2024.

Cette évolution trouve son origine dans la baisse des engagements financiers de l'État (– 31,2 milliards d'euros), et de celle de l'encours de la dette garantie par l'État (– 20,5 milliards d'euros). Cette baisse se trouve toutefois atténuée par la hausse de 24,1 milliards d'euros de l'encours des garanties liées à des missions d'intérêt général, notamment les garanties de protection des épargnants dans le cadre de l'épargne réglementée et les garanties publiques à l'export dans le cadre du soutien financier au commerce extérieur.

C. UNE DIMINUTION DE 43,9 MILLIARDS D'EUROS DES ENGAGEMENTS DE LA MISSION DE RÉGULATEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ÉTAT

Enfin, les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État (2) diminuent de 43,9 milliards d'euros, principalement en raison de la baisse de 32,5 milliards d'euros de l'engagement relatif aux régimes sociaux et de retraite, là encore sous l'effet de l'évolution des taux d'actualisation.

---

(1) Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis sont des garanties explicitement accordées par l'État dans le cadre de conventions avec des tiers. Celles-ci doivent être autorisées par le Parlement dans la loi de finances et sont facturées aux bénéficiaires.

(2) Ces engagements recouvrent le coût actualisé (prenant en compte l'inflation) des subventions d'équilibres apportées par l'État aux régimes spéciaux de retraite, les engagements pris au titre du service public de l'énergie mais aussi les engagements pris à l'égard des bénéficiaires actuels de prestations sociales financées par l'État.

IV. UNE CERTIFICATION DES COMPTES SOULIGNANT DES ANOMALIES ET ASSORTIE DE RESERVES, DONT LA COUR DES COMPTES DEPLORE LA RECURRENCE ET L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE PAR LE GOUVERNEMENT

A. LA MISSION DE CERTIFICATION DES COMPTES DE LA COUR

● Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* » et qu'« *ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Le législateur organique a ainsi confié à la Cour des comptes la mission de certifier la légalité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, les comptes de l'État ont été systématiquement certifiés, même si cette certification a toujours été assortie de réserves. Les premières années ont été marquées par des progrès significatifs, ce qui a permis, en dix ans, la levée de quatorze réserves.

● À partir de l'exercice 2016, les comptes de l'État ont été certifiés réguliers et sincères, **sous quatre réserves substantielles** invariantes :

– les limites générales dans l'étendue des vérifications ;

– les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles ;

– les anomalies relatives aux immobilisations financières ;

– les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

Dans un effort de lisibilité, la Cour des comptes a choisi, à partir de la certification des comptes de l'année 2021, de modifier la présentation de son rapport. Ainsi, elle a reclassé les vingt-deux constats d'audits, regroupés en quatre réserves en 2020, en observations, au sein desquelles sont distinguées, d'une part, « *les anomalies significatives* » et, d'autre part, les « *insuffisances d'éléments probants* ».

B. UNE CERTIFICATION DES COMPTES POUR 2024 CARACTERISEE PAR CINQ ANOMALIES ET ONZE ABSENCES D'ELEMENTS PROBANTS

● Dans son *Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2024*, la Cour avait émis une opinion « *avec réserves* » sur le compte général de

l'État 2024 et relevé, comme pour l'exercice 2023, **cinq anomalies** [1] **significatives** :

– la sous-évaluation des provisions et dépréciations liées aux matériels militaires ; selon la Cour, les matériels militaires sont surévalués d'au moins 3 milliards d'euros (sur 46 milliards d'euros), tandis que les charges de « gros entretien » et de « grandes visites » les concernant (au moins 3 milliards d'euros) ne sont pas provisionnées ;

– la surévaluation de la participation de l'État dans EDF à hauteur de 11 milliards d'euros (sur 71 milliards d'euros) ;

– la sous-évaluation à hauteur de 29 milliards d'euros de la participation de l'État dans la Caisse des dépôts et consignations ainsi que la classification, à tort, du Fonds d'épargne de celle-ci parmi les participations financières de l'État (8 milliards d'euros) ;

– l'absence de mention de certains engagements hors bilan pris par l'État actionnaire, notamment celui de garantir la dette de Bpifrance à hauteur de 54 milliards d'euros ;

– l'absence de prise en compte dans la liste des engagements hors bilan de l'engagement pris par l'État pour le remboursement de l'emprunt émis par l'Union européenne pour financer le plan de relance (75 milliards d'euros), tout comme pour l'engagement pris au titre du soutien financier européen à l'Ukraine (9 milliards d'euros).

● La Cour mettait également en évidence l'**absence d'éléments probants** suffisants et appropriés pour fonder son opinion **sur onze postes des états financiers** – soit le même nombre qu'en 2023 –, pour lesquels on ne pouvait exclure le risque qu'ils comportent des anomalies significatives dans les comptes de l'État pour l'exercice 2024. Si leur nombre était identique par rapport à l'exercice 2023, deux incertitudes avaient disparu [2] et deux nouvelles étaient apparues. Ces postes étaient les suivants :

– la valeur du patrimoine immobilier ;

– la valeur du réseau routier ;

– la valeur des actifs liés aux programmes d'armement ;

– la valeur des stocks militaires ;

---

(1) Au sens de la Cour des comptes, une anomalie est un écart entre le montant, le classement ou la présentation d'un élément dans les comptes audités ou les informations qui y sont fournies à son sujet et le montant, le classement, la présentation ou les informations exigés pour cet élément selon les normes comptables applicables.

(2) Il s'agit, d'une part, de l'incertitude portant sur le montant de l'engagement de l'État au titre des prêts garantis par l'État (PGE). Les travaux de la Cour des comptes ont en effet permis de rapprocher les chiffres de l'État avec ceux de la Banque de France. Il s'agit, d'autre part, de l'incertitude sur le montant des charges relatives aux dispositifs d'intervention dans le domaine de l'énergie (boucliers tarifaires).

– la valeur de certaines entités contrôlées par l'État ;

– la valeur des créances fiscales ;

– le provisionnement des obligations de dépollution et de désamiantage ;

– le montant des charges payées par des opérateurs pour le compte de l'État ;

– le montant des produits fiscaux ;

– l'absence de mention des engagements pris dans le domaine de la formation professionnelle (nouvelle incertitude) ;

– la surévaluation des engagements pris par l'État envers les régimes spéciaux de retraite (nouvelle incertitude).

● Faisant le constat qu'aucune amélioration significative n'avait vu le jour au cours des années précédentes, le Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Moscovici, auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 16 avril 2025, s'était dit « *désolé et, pour être honnête, franchement agacé que, pour la dix-neuvième année consécutive, les comptes de l'État ne soient pas en mesure d'être certifiés sans des réserves très significatives* » (1).

Le Premier président de la Cour des comptes avait souligné que, si la Cour avait toujours certifié les comptes jusqu'alors, compte tenu de « *l'absence systématique de suites données à la certification que nous publions annuellement* », elle « *s'interroge*[ait] *sur l'évolution de sa position à l'occasion des comptes de 2025* » : « *En l'absence de progrès significatifs en 2025, notamment concernant la résolution des anomalies significatives, la Cour pourrait être amenée à tirer des conclusions, dans son opinion, en cohérence avec les normes internationales auxquelles elle se réfère. Autrement dit, elle pourrait refuser de certifier les comptes de l'État et de la sécurité sociale* (2) ».

---

(1) *Compte rendu n° 102 du mercredi 16 avril 2025 de l'audition devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut conseil des finances publiques, sur le rapport sur le budget de l'État en 2024, sur l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2024 et sur les avis du Haut conseil des finances publiques relatifs au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 et au rapport annuel d'avancement du plan budgétaire et structurel à moyen terme.*

(2) *Les quatre types d'opinion que peut exprimer le certificateur sont : la certification sans réserve, la certification avec réserve (lorsque le certificateur identifie des désaccords ou limitations sans que ceux-ci soient suffisants pour empêcher le certificateur d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes), l'impossibilité de certifier (lorsque les limitations sont trop importantes et empêchent le certificateur d'émettre une opinion) et le refus de certification (lorsque les limitations et désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'État). Si seule l'opinion consistant en la certification avec réserves avait été utilisée depuis 2006 pour les comptes de l'État, la Cour avait déjà refusé de certifier les comptes, à titre d'exemple, de la branche accidents du travail et maladies professionnelles, de la branche famille et de la Caisse nationale d'allocation familiales, pour l'exercice 2011.*

C. UNE CERTIFICATION DES COMPTES POUR 2025 MARQUÉE PAR QUATRE ANOMALIES SEULEMENT, MAIS DOUZE ABSENCES D'ÉLÉMENTS PROBANTS, DANS LA CONTINUITÉ DE L'EXERCICE 2024

● Dans son *Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2025*, la Cour a de nouveau émis une opinion « *avec réserve* » sur le compte général de l'État 2025. Celle-ci diffère toutefois de l'opinion formulée en 2024. Alors qu'en 2024 la Cour avait « *certifié que, sous réserve des incidences des problèmes décrits* […]*, le compte général de l'État* [était]*, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulier et sincère, et donn*[ait]*, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice* », la Cour indique en 2025 qu'elle « *n'est pas en mesure de certifier* » une série de postes :

– une partie des immobilisations incorporelles (les coûts de développement), corporelles (les bâtiments, les infrastructures routières, les immobilisations mises en concession, les matériels militaires) et financières (les participations, les prêts et avances) ;

– les stocks militaires ;

– les créances fiscales ;

– une partie des provisions pour charges (les provisions pour dépollution, pour gros entretien et pour transfert) ;

– les charges de transfert aux ménages ;

– les produits fiscaux nets, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;

– les engagements hors bilan donnés par l'État dans le cadre d'accords bien définis et au titre de sa mission de régulateur économique et social.

Elle observe en outre que les améliorations apportées aux comptes n'ont permis de supprimer qu'une seule des cinq anomalies significatives et une seule des onze insuffisances d'éléments probants qu'elle avait précédemment relevées, alors que deux nouvelles insuffisances ont été identifiées.

Les **quatre anomalies significatives relevées par la Cour** sont les suivantes [(1)] :

– la sous-évaluation des provisions et dépréciations liées aux matériels militaires, les matériels militaires étant surévalués d'un « *montant qui n'a pas pu être déterminé* », les équipements terrestres et navals n'ayant pas été dépréciés dans

(1) Les travaux de l'administration ont permis à la Cour de ne pas reconduire son observation relative à la surévaluation de la participation de l'État dans EDF.

les cas où leurs performances opérationnelles étaient, à la fin de l'année 2025, manifestement inférieures à leur niveau nominal, tandis que les provisions pour charges seraient sous-évaluées d'au moins 3 milliards d'euros, les charges significatives liées aux opérations de « gros entretien » et de « grandes visites » des matériels les plus importants n'étant comptabilisées qu'au moment de la réception des travaux, « *alors que les conditions normatives d'un provisionnement progressif sont réunies dès la mise en service des matériels concernés* » ;

– la sous-évaluation à hauteur de 29,4 milliards d'euros de la participation de l'État dans la Caisse des dépôts et consignations ainsi que la classification, à tort, du Fonds d'épargne de celle-ci parmi les participations financières de l'État, ce dont il résulte une surévaluation de 7,7 milliards d'euros de ces dernières ;

– l'absence de mention de certains engagements hors bilan pris par l'État actionnaire, notamment celui de garantir la dette de Bpifrance à hauteur de 62,4 milliards d'euros ;

– la sous-évaluation des engagements en faveur de l'Union européenne, en raison de l'absence de prise en compte dans la liste des engagements hors bilan de la quote-part à la charge de la France en cas de mise en jeu de la garantie de remboursement de certains emprunts de l'Union européenne sur les marchés, l'écart entre le montant de ladite quote-part et les montants inscrits parmi les engagements hors bilan pouvant être estimé à 44,2 milliards d'euros.

La Cour relève également l'**absence d'éléments probants** suffisants et appropriés pour qu'elle puisse se prononcer avec une assurance raisonnable sur l'absence d'anomalies significatives sur les douze postes suivants, dont dix des onze relevés l'année précédente – l'un d'entre eux n'ayant plus lieu d'être [(1)] –, et deux nouveaux :

– la valeur du patrimoine immobilier ;

– la valeur du réseau routier ;

– la valeur des actifs liés aux programmes d'armement ;

– la valeur de certaines entités contrôlées par l'État ;

– la valeur des stocks militaires ;

– la valeur des créances fiscales ;

– le provisionnement des obligations de dépollution et de désamiantage ;

– le montant des charges payées par des opérateurs pour le compte de l'État ;

– le montant des produits fiscaux ;

– l'absence de mention des engagements pris dans le domaine de la formation professionnelle ;

---

(1) Les travaux de l'administration ont permis à la Cour de ne pas reconduire son observation relative à la surévaluation des engagements pris par l'État envers les régimes de retraite.

– la valeur des prêts, des avances et d'autres immobilisations financières (nouvelle incertitude) [(1)] ;

– les engagements pris par l'État au titre de sa mission de régulateur économique et social (nouvelle incertitude) [(2)].

En ce qui concerne les autres postes, la Cour « *certifie que leur présentation est, au regard des normes comptables applicables à l'État, régulière et sincère, et donne, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et patrimoniale de l'État à la clôture de l'exercice* ».

En tout état de cause, les critiques de fond formulées par M. Pierre Moscovici et citées plus haut demeurent pleinement d'actualité. Le rapporteur général regrette qu'une nouvelle fois les comptes de l'État ne puissent être certifiés sans réserve significative.

À cette incapacité de mettre en œuvre des réformes de fond, tant dans le domaine du budget de l'État que dans celui de la sécurité sociale, à réduire significativement les dépenses, à en évaluer la pertinence ou l'efficacité, et à prendre en compte les alertes répétées de nombreuses institutions ou responsables politiques (Commission européenne, Cour des comptes, rapporteurs généraux du Parlement), s'ajoute l'impossibilité persistante d'obtenir la certification des comptes de l'État sans réserve. Cette situation reflète un laisser-aller particulièrement préoccupant, susceptible d'altérer la confiance publique, la cohésion du corps social, la bonne tenue des finances publiques et la crédibilité du PLRG.

---

(1) La Cour estime n'être pas en mesure de se prononcer sur les encours relatifs aux programmes d'investissement d'avenir, les informations détaillées par bénéficiaire final ne lui ayant pas été transmises.

(2) La Cour n'a pas obtenu les éléments probants nécessaires et suffisants pour se prononcer sur l'exhaustivité et l'exactitude des passifs comptabilisés au titre de neuf dispositifs d'intervention représentant 16,1 milliards d'euros de provisions pour charges et 65 milliards d'euros d'engagements hors bilan.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article liminaire
Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article liminaire.

L'article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 met en œuvre l'article 1er I de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (1), lequel a été introduit par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (2). Avant l'exercice 2023, les dispositions applicables à l'article liminaire des lois alors dites de règlement figuraient à l'article 8 de la loi du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (3).

● Outre la codification dans la LOLF de ces dispositions, la loi organique du 28 décembre 2021 a prévu un enrichissement de l'information fournie par l'article liminaire dans son tableau de synthèse.

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

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

(3) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Article 1er I de la loi organique relative aux lois de finances

La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année à laquelle elle se rapporte :

1° Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution ;

2° Les dépenses des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimées en milliards d'euros courants, ainsi que l'évolution des dépenses publiques sur l'année, exprimée en volume ;

3° Les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut.

L'article liminaire présente également, pour l'année en question, les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1er A et du 2° de l'article 1er E.

Le cas échéant, l'écart par rapport aux prévisions de soldes de la loi de finances de l'année et de la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer, pour cette même année, dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

De même qu'avant la réforme de 2021, le tableau de synthèse retrace le solde structurel, le solde conjoncturel, le solde des mesures ponctuelles et temporaires et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2025. Figurent également les soldes prévus par la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 (1) et par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023 à 2027 (2), ainsi que l'écart aux soldes prévus.

SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN 2025

(en points de PIB)

Solde	Exécution 2025	LFI 2025		LPFP 2023-2027 (année 2025)	
		Prévision	Écart	Prévision	Écart
Solde structurel (*en points de PIB potentiel)*	– 4,7	– 4,6	– 0,1	– 3,3	– 1,4
Solde conjoncturel	– 0,4	– 0,8	+ 0,5	– 0,4	+ 0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	– 0,1	– 0,1	0,0	– 0,1	0,0
Solde effectif	**– 5,1**	**– 5,4**	**– 0,4**	**– 3,7**	**– 1,3**

Source : projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG 2025).

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

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

Le déficit public s'établit ainsi à – 5,1 points de PIB en 2025, contre – 5,4 points de PIB prévus en LFI pour 2025, soit une amélioration de 0,7 point de PIB par rapport à 2024. Les différentes composantes du déficit public de 2025 sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* fiche 1).

● Depuis la réforme réalisée par la loi organique du 28 décembre 2021 précitée, le tableau de synthèse présente également le niveau de :

– la dette au sens de Maastricht, exprimée en pourcentage de produit intérieur brut ;

– le taux de prélèvements obligatoires, exprimé en pourcentage de produit intérieur brut ;

– la dépense publique (hors crédits d'impôt) en pourcentage de produit intérieur brut et en valeur ;

– l'évolution de la dépense publique (hors crédits d'impôt) en pourcentage ;

– l'investissement, exprimé en valeur.

Chacune de ces données est complétée par l'indication des prévisions respectives de la loi de finances initiale pour 2025 et de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, ainsi que des écarts à ces prévisions.

DETTE, PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DÉPENSE PUBLIQUE EN 2025

(en points de PIB sauf mention contraire)

	Exécution 2024	Exécution 2025	LFI 2025		LPFP 2023-2027 (année 2025)	
			Prévision	Écart	Prévision	Écart
Dette au sens de Maastricht	112,6	115,6	115,5	+ 0,1	109,6	+ 5,9
Taux de prélèvements obligatoires	42,8	43,6	43,5	0,0	44,4	– 0,8
Dépense publique hors CI	56,4	56,6	56,8	– 0,2	55,0	+ 1,6
Dépense publique hors CI *(en milliards d'euros)*	1653	1 694	1 695	– 1	1 668	+ 26
Évolution de la dépense publique hors CI *(en %)*	+ 2	+ 1,6	+ 1,2	+ 0,4	0,8	+ 0,7
Principales dépenses d'investissement *(en milliards d'euros)*	26	26	29	– 3	34	– 8

** : en raison d'effet d'arrondi, les écarts peuvent différer légèrement du résultat de la différence entre les termes.*

Source : PLRG 2025.

● **Le ratio de la dette publique s'établit à un niveau de 115,6 points de PIB,** supérieur de 0,1 point à celui prévu par la loi de finances initiale. Cette exécution proche de la prévision initiale et inférieure de 0,4 point à la prévision de la loi de finances de fin de gestion s'inscrit néanmoins à un **niveau supérieur de 3 points à celui atteint au terme de l'exercice 2024**.

Le taux de prélèvements obligatoires atteint, en 2025, un niveau de **43,6 %**, supérieur de moins d'un dixième de point à la prévision de la loi de finances

initiale et conforme à la prévision de la loi de finances de fin de gestion, **en progression de 0,8 point par rapport à l'année 2024**. Comme le relève le Haut Conseil des finances publiques, « *la hausse du taux de prélèvements obligatoires en 2025 s'explique* […] *par l'effet des mesures nouvelles* » [(1)], dont « *les plus importantes ont été la surtaxe d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises (+7,5 Md€), plusieurs mesures de hausse des cotisations sociales et de réduction des allégements (autour de 5 Md€), et la sortie du bouclier tarifaire sur l'électricité (3,7Md€)* ».

Le ratio de dépense publique s'établit à 56,6 % du PIB, en retrait de 0,2 point par rapport aux prévisions initiales.

Le montant des dépenses publiques est inférieur de 1 milliard d'euros à la prévision de la loi de finances initiale et de 3 milliards d'euros à celle de la loi de finances de fin de gestion. Il est en revanche supérieur de 26 milliards d'euros à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques. Il convient toutefois de noter que cet écart procède en partie du passage en base 2020 des comptes nationaux [(2)] intervenu en 2024.

● La hausse de 1,6 % en volume de la dépense publique (hors crédits d'impôt et hors transferts à champ constant), par rapport à 2024, traduit une évolution contrastée entre sous-secteurs. Elle est marquée par une meilleure maîtrise que prévu des dépenses des administrations publiques locales, tandis que celles de l'État et, surtout, celles des administrations publiques de sécurité sociale ont progressé plus vite que prévu.

– La dépense des administrations publiques locales pour 2025, qui a augmenté en volume de 1,0 %, a été moins forte que ce qui était prévu par la loi de finances pour 2025, qui anticipait une hausse de 1,2 %, après la forte progression de 3,2 % enregistrée en 2024. D'après les indications recueillies par le rapporteur général auprès du Gouvernement, ce ralentissement concerne aussi bien les dépenses de fonctionnement (+ 1,1 % en 2025 après + 3,7 % en 2024), dans un contexte de baisse de l'inflation et des prix de l'énergie, que les dépenses d'investissement (+1,8 % en 2025 après +7,9 % en 2024). La dynamique de l'investissement était soutenue par les dépenses d'investissement des communes, phénomène habituel en année pré-électorale, tandis que l'investissement des départements et des régions se repliait.

– Les dépenses sociales ont ralenti leur progression (+ 2,4 % en 2025 après + 3,6 % en 2024) mais celle-ci n'en fut pas moins sensiblement supérieure aux

---

(1) Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2026-2 relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025*, 16 avril 2026.*

(2) Ce changement de base a notamment eu pour conséquence de rehausser le niveau des dépenses publiques d'environ 14 milliards d'euros, notamment en raison de l'intégration du compte complet de SNCF Réseau dans les comptes nationaux, avec un effet d'environ 10 milliards d'euros, et d'un nouveau traitement des corrections liées à la recherche et développement dans la sphère publique, avec un effet d'environ 4 milliards d'euros. La documentation relative à la méthodologie de ce changement de base est disponible sur le site de l'INSEE (lien).

anticipations initiales, la loi de finances pour 2025 ayant prévu une hausse de 1,6 %. Les dépenses, portées par les prestations sociales (+ 3,4 % après + 6,0 %), ont vu leur hausse ralentir en raison des revalorisations moindres en 2025 dans un contexte de désinflation, mais sont restées dynamiques du fait du vieillissement de la population.

– Comme détaillé dans les fiches 3 et 4 du présent rapport, les dépenses entrant dans le périmètre des dépenses de l'État (PDE) tel que défini par l'article 10 de la LPFP 2023-2027 sont supérieures de 382 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, ce qui se traduit par une hausse en volume des dépenses des administrations publiques centrales contenue, à hauteur de 0,8 %, mais supérieure de 0,2 point aux anticipations initiales.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VOLUME (HORS CRÉDITS D'IMPOT, HORS TRANSFERTS À CHAMP CONSTANT)

(en %)

	Évolution de la dépense publique en 2024	**Prévision d'évolution de la dépense publique en 2025 par la LFI 2025**	**Évolution de la dépense publique en 2025**
Administrations publiques centrales	– 0,4	+ 0,6	+ 0,8
Administrations publiques locales	+ 3,2	+ 1,2	+ 1,0
Administrations de sécurité sociale	+ 3,6	+ 1,6	+ 2,4
Toutes administrations publiques	**+ 1,6**	**+ 1,2**	**+ 1,4**

Source : commission des finances d'après les réponses transmises au rapporteur général par le Gouvernement et l'avis du HCFP.

En définitive, **la hausse en valeur de la dépense publique** entre 2024 et 2025 a atteint environ **41 milliards d'euros**, dont plus des trois cinquièmes sont imputables aux dépenses des administrations de sécurité sociale (+ 26 milliards d'euros), un peu moins d'un sixième aux collectivités territoriales (+ 6 milliards d'euros) et un quart aux administrations publiques centrales.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR (HORS CRÉDITS D'IMPOT, HORS TRANSFERTS)

(en milliards d'euros)

	Dépense publique en 2024	**Dépense publique en 2025**	**Évolution de la dépense entre 2024 et 2025**
Administrations publiques centrales	572,7	582,9	+ 10,2
Administrations publiques locales	322,4	327,9	+ 5,5
Administrations de sécurité sociale	757,7	783,2	+ 25,5
Toutes administrations publiques	**1 653**	**1 694**	**+ 41,0**

Source : commission des finances, d'après les réponses transmises au rapporteur général par le Gouvernement.

*

* *

Article 1er
Résultats du budget de l'année 2025

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 1er.

Conformément au I de l'article 37 de la LOLF (1), l'article 1er du projet de loi relative aux résultats de la gestion et d'approbation des comptes de l'année arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2025, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Les données présentées sont calculées hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) (2).

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2025 à – 124,2 milliards d'euros. Le déficit budgétaire est ainsi inférieur de 14,8 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances pour 2025 et de 31,7 milliards d'euros au déficit constaté pour l'exercice 2024.

Le **II** arrête, dans un tableau, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de l'année 2025.

Le montant net des recettes, y compris les fonds de concours et après déduction des prélèvements sur recettes pour l'Union européenne et les collectivités territoriales, atteint 318,7 milliards d'euros, contre 289,5 milliards d'euros en 2024 (+ 29,2 milliards d'euros).

Les dépenses nettes du budget général s'élèvent quant à elles à 441,2 milliards d'euros, contre 443,4 milliards d'euros en 2024 (– 2,2 milliards d'euros), tandis que le solde des comptes spéciaux hors opérations avec le FMI

---

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

(2) Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'article 6, cette convention tient au fait que le compte d'opérations monétaires Opérations avec le FMI *retrace le montant de la créance de la France sur le FMI (correspondant à sa quote-part dans le capital de l'institution et des prêts effectués dans le cadre de cet organisme). Les crédits de ce compte sont adoptés sans découvert autorisé lors de l'examen de la loi de finances initiale puis la loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes prévoit une autorisation de découvert, à hauteur du montant de la créance (18,016 milliards d'euros au début de l'année 2025), diminué du solde créditeur des opérations de l'année 2025, lequel s'explique par les remboursements sur la quote-part française, ainsi que par l'ajustement annuel des avoirs en euros du FMI. Ce solde créditeur est détaillé à la page 77 du compte général de l'État.*

Au total, le découvert complémentaire demandé par le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 correspond à la balance de sortie de compte, débitrice à hauteur de 17,011 milliards d'euros. L'importance du montant justifie que le solde de ce compte soit exclu des résultats budgétaires de l'année, afin d'éviter tout biais comptable.

s’améliore de 0,1 milliard d’euros par rapport à 2024, passant de – 2,35 milliards d’euros à – 2,25 milliards d’euros, et celui des budgets annexes de 0,2 milliard d’euros, passant de 0,36 milliard d’euros à 0,54 milliard d’euros.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*

* *

Article 2
Tableau de financement de l'année 2025

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 2.

Conformément au II de l'article 37 de la LOLF, l'article 2 du projet de loi arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2025. Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 290,5 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 13 milliards d'euros à celui prévu en loi de finances initiale, ce qui résulte pour l'essentiel de la révision à la baisse du déficit à financer, dont le montant est de 124,2 milliards d'euros, alors que la loi de finances prévoyait qu'il atteigne 139 milliards d'euros.

Comme chaque année, le besoin de financement de l'État est satisfait en premier lieu par de nouvelles émissions de dette à moyen et long terme, pour un montant de 300 milliards d'euros en 2025, contre 285 milliards d'euros en 2024.

RESSOURCES ET CHARGES DE TRÉSORERIE DE L'ANNÉE 2025

(en milliards d'euros)

Besoin et ressources de financement de l'État	Exécution 2025
Besoin de financement	**290,5**
Amortissement de la dette à moyen et long termes	168,0
dont remboursement du nominal à valeur faciale	*166,1*
dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)	*1,9*
Amortissement SNCF réseau	1,1
Amortissement des autres dettes	0,0
Déficit à financer	124,2
Autres besoins de trésorerie	– 2,8
Ressources de financement	**290,5**
Émissions de dette à moyen et long termes, nettes des rachats	300,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	– 5,2
Variation des dépôts des correspondants	– 8,6
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	15,2
Autres ressources de trésorerie	– 10,9

Source : article 2 du projet de loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes de l'année 2025.

Cet article présente les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'État et non à son équilibre comptable, défini en comptabilité générale et budgétaire de l'État.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* fiche 5).

*

* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2025
Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 3.

L'article 3 du projet de loi soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. Aux termes du paragraphe III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées* » et « *elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le **I** approuve le compte de résultat de l'exercice relatif à l'année 2025, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de – 129,5 milliards d'euros, soit une dégradation de 7,1 milliards d'euros par rapport au résultat de l'exercice 2024, tel que retraité afin de corriger des erreurs ou de tenir compte de changements de méthode comptable [(1)], et mentionne dans un tableau les charges et produits de l'État.

Le **II** affecte ce résultat à la ligne « *report des exercices antérieurs* » du bilan.

Le **III** approuve le bilan après affectation du résultat comptable. La situation nette du bilan de l'État s'établit ainsi à – 2 115,9 milliards d'euros au 31 décembre 2025, contre – 1 999,7 milliards d'euros au 31 décembre 2024 [(2)]. Cette détérioration de la situation nette de l'État de 116,2 milliards d'euros résulte d'une hausse du passif de l'Etat (+ 135,5 milliards d'euros) supérieure à celle de son actif (+ 19,4 milliards) – de même qu'en 2024.

Du fait de l'absence d'adoption des quatre derniers projets de loi de règlement puis d'approbation des comptes, au titre des exercices 2021, 2022, 2023 puis 2024, le solde des résultats d'exercices antérieurs en attente d'affectation atteint désormais – 550,7 milliards d'euros. Ce montant correspond à la somme des résultats patrimoniaux des exercices 2021, 2022, 2023 et 2024, dont l'affectation

---

(1) Les retraitements opérés sur le compte de résultat de l'année 2024 diminuent les charges nettes de 423 millions d'euros, tandis que les retaitements opérés sur les produits régaliens nets s'élèvent à 929 millions d'euros.

Les principaux retraitements sont détaillés aux pages 18 à 20 du compte général de l'État.

(2) En conséquence des retraitements opérés, la situation nette de l'État a été revue à la baisse de 12,553 milliards d'euros par rapport au montant figurant dans le PLRG 2024.

aux exercices antérieurs du bilan de l'Etat n'a pu intervenir faute d'adoption des textes. Cette affectation est proposée respectivement par les articles 8 (résultat patrimonial de – 142,1 milliards pour 2021), 9 (– 124,9 milliards pour 2022), 10 (– 160 milliards en 2023) et 11 (– 123,7 milliards en 2024) du projet de loi.

Le **IV** approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2025.

Par ailleurs, l'article 47-2 de la Constitution, issu de sa révision du 23 juillet 2008, prévoit que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* »

Sur ce fondement, la Cour des comptes est chargée de **procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État** en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Au mois d'avril 2026 (1), la Cour a certifié avec réserve le compte général de l'État.

En 2025, la Cour des comptes avait formulé, dans son rapport sur la certification des comptes de l'État pour 2024, seize observations, dont cinq relatives à des « *anomalies significatives* » et onze à des « *insuffisances d'éléments probants* ». Auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 16 avril 2025, le Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Moscovici, s'était dit « *désolé et, pour être honnête, franchement agacé que pour la dix-neuvième année consécutive, les comptes de l'État ne soient pas en mesure d'être certifiés sans des réserves très significatives* », précisant qu'« *en l'absence de progrès significatifs en 2025, notamment concernant la résolution des anomalies significatives,* [la Cour] *pourrait refuser de certifier les comptes de l'État et de la sécurité sociale* » (2).

En 2026, la Cour des comptes observe que les améliorations apportées aux comptes de l'exercice 2025 n'ont permis de supprimer qu'une des cinq anomalies significatives et une des onze insuffisances d'éléments probants qu'elle avait précédemment relevées, alors que deux nouvelles insuffisances d'éléments probants ont été identifiées.

Elle estime dès lors nécessaire « *un effort renouvelé de l'État* […] *pour améliorer de manière significative la qualité de ces comptes* » et, « *au regard de la nature et de la portée des anomalies et insuffisances d'éléments probants* », ne pas être en mesure de certifier sept postes :

– une partie des immobilisations incorporelles, corporelles et financières ;

– les stocks militaires ;

---

(1) Cour des comptes, Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2025*, avril 2026.*

(2) Compte rendu n° 102 du mercredi 16 avril 2025 de l'audition devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut conseil des finances publiques.

– les créances fiscales ;

– une partie des provisions pour charges ;

– les charges de transfert aux ménages ;

– les produits fiscaux nets, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée ;

– les engagements hors bilans donnés par l'État dans le cadre d'accords bien définis et au titre de sa mission de régulateur économique et social.

La Cour certifie cependant que la présentation des autres postes « *est, au regard des normes comptables applicables à l'État, régulière et sincère, et donne, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État à la clôture de l'exercice* ».

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* fiche 6).

*

* *

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

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 4.

L'article 4 arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général. En outre, en application du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF [(1)], cet article « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

Aucune ouverture de crédits n'est prévue, ni en AE, ni en CP. L'article contraste ainsi avec les projets de loi de règlement des comptes ou relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes des exercices 2022 à 2024, qui prévoyaient des ouvertures de crédits supplémentaires comprises entre 1,13 et 522,5 millions d'euros.

L'article 4 procède à l'**annulation de crédits non consommés et non reportés** à hauteur de 21,1 milliards d'euros en AE et 6,5 milliards d'euros en CP.

En excluant les annulations liées aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200 de la mission *Remboursements et dégrèvements*), qui s'élèvent à 3,6 milliards d'euros et sont liées à l'actualisation des prévisions de recettes fiscales, les annulations proposées atteignent 17,5 milliards d'euros en AE et 2,9 milliards d'euros en CP.

En **AE**, les annulations de crédits sont principalement concentrées sur la mission *Défense*, avec une annulation de 10,6 milliards d'euros liée à la diminution des besoins d'engagements sur certains programmes d'armement majeurs, et sur la mission *Aide publique au développement*, avec une annulation de 1,1 milliard d'euros liée au freinage des dépenses de la mission.

En **CP**, les volumes d'annulations les plus importants concernent la mission *Enseignement scolaire* (668 millions d'euros), la mission *Engagements financiers de l'État* (503 millions d'euros), la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (417 millions d'euros), la mission *Investir pour la France de 2030* (214 millions d'euros) ainsi que la mission *Défense* (156 millions d'euros).

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

Les données retracées par l'article 4, relatives aux dépenses de l'État et aux modifications de crédits intervenues au cours de l'exercice 2025, sont analysées en détail dans la partie générale du présent rapport (*cf.* fiches 3 et 4 du tome I ainsi que les fiches d'exécution du tome II).

Par ailleurs, l'annexe au projet de loi intitulée « *Développement des opérations constatées au budget général* » (1) détaille la situation définitive des ouvertures en AE et en CP, les dépenses constatées sur le budget général et les modifications demandées en loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

*

* *

(1) Cette annexe est prévue par le 2° de l'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

Article 5

Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 5.

L'article 5 du projet de loi arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés en 2025 sur les budgets annexes.

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* présente un niveau de consommation de 2,4 milliards d'euros en AE et 2,3 milliards d'euros en CP au titre de l'exercice 2025. Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* présente un niveau de consommation de 140,7 millions d'euros en AE et 141,3 millions d'euros en CP.

En application du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, l'article procède également à l'annulation d'AE non engagées et non reportées au titre de l'exercice 2025 sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens,* à hauteur de 2,9 millions d'euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative,* à hauteur de 6,7 millions d'euros.

Parallèlement, il annule les CP non consommés et non reportés sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, à hauteur de 2,6 millions d'euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 9 millions d'euros.

*

* *

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 6.

Le **I** de l'article 6 du projet de loi arrête dans un tableau le montant des autorisations d'engagement (AE) consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2025, par mission et programme.

Au total, en 2025, ont été consommés 216,5 milliards d'euros en AE :

– 75,5 milliards d'euros au titre des comptes d'affectation spéciale (CAS) ;

– 141 milliards d'euros au titre des comptes de concours financiers (CCF).

Sont annulés 9,8 milliards d'euros :

– 3,3 milliards d'euros au titre des CAS ;

– 6,5 milliards d'euros au titre des CCF.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT OUVERTES ET CONSOMMÉES DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en milliards d'euros)

Année	Autorisations d'engagement ouvertes	Autorisations d'engagement consommées	Écart
2017	204,3	200,4	– 3,9
2018	207,3	198,7	– 8,6
2019	210,1	189,7	– 20,4
2020	228,0	204,9	– 23,1
2021	199,6	192,0	– 7,6
2022	215,5	206,2	– 9,3
2023	224,8	218,6	– 6,2
2024	229,1	221.2	– 7,9
2025	226,2	216,5	– 9,7

Source : lois de finances, lois de règlement, projets de loi de règlement et projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année successifs.

Le **II** arrête dans un tableau les résultats des comptes spéciaux en crédits de paiement, au 31 décembre 2025, par mission et programme.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en milliards d'euros)

Année	Crédits de paiement ouverts	Crédits de paiement consommés	Écart
2017	203,0	198,1	– 4,9
2018	205,8	198,6	– 7,2
2019	210,0	191,2	– 18,8
2020	228,2	205,3	– 22,9
2021	199,8	192,2	– 7,6
2022	214,8	206,2	– 8,6
2023	224,9	219,3	– 5,5
2024	229,1	221,2	– 7,9
2025	226,3	217,4	– 8,9

Source : lois de finances, lois de règlement, projets de loi de règlement et projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année successifs.

Au total, le solde des comptes spéciaux, hors relations avec le Fonds monétaire international, s'établit à – 2,3 milliards d'euros, de même qu'en 2024 :

– le solde des CAS s'établit à – 4,1 milliards d'euros, ce déficit résultant pour l'essentiel d'un solde de – 2,2 milliards d'euros du CAS *Participations financières de l'État* et de – 2 milliards d'euros du CAS *Pensions* ;

– le solde des CCF s'établit à 1,6 milliard d'euros, notamment grâce au remboursement anticipé de la Grèce de 1,1 milliard d'euros au titre de prêts accordés en 2010 (*Greek Loan Facility*) ;

– le solde des comptes de commerce (CCom) s'établit à 0,2 milliard d'euros ;

– le solde des comptes d'opérations monétaires (COM), hors relations avec le FMI, s'établit à 0,1 milliard d'euros.

Sont en outre annulés :

– au titre des CAS, 3,3 milliards d'euros, essentiellement (3,2 milliards d'euros) sur le CAS *Participations financières de l'État* ;

– au titre des CCF, 4,7 milliards d'euros, notamment en raison d'une programmation initiale supérieure aux besoins finalement avérés en ce qui concerne les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes et divers établissements (3,5 milliards d'euros) et les avances à l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole communes (0,8 milliard d'euros).

Le **III** arrête, dans un tableau, à la date du 31 décembre 2025, les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2026.

Le **IV** reporte à la gestion 2026 les soldes arrêtés au III à l'exception de ceux présentés dans le tableau ci-dessous.

SOLDES NON REPORTÉS SUR LA GESTION 2026

(en millions d'euros)

Compte	Solde non reporté
Compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*	– 377,7
Compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*	– 24
Compte de commerce *Opérations commerciales des domaines*	254,0
Compte d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques*	487,2
Compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfices de change*	– 163,8

Source : PLRG 2025.

*

* *

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

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a supprimé l'article 7.

L'article 7 du projet de loi affecte le résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.

Aux termes du III de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement jusqu'en 2022 et la loi relative aux résultats de la gestion et à l'approbation des comptes à compter de l'année 2023 *« affecte*[nt] *au bilan le résultat comptable de l'exercice »*. Comme l'indique la présentation des états de synthèse comptables du compte général de l'État, « *cette affectation se traduit par une écriture spécifique donnant au résultat de l'exercice approuvé son imputation définitive dans les comptes, qui, dans la situation nette au bilan, est retracée dans le poste "Report des exercices antérieurs"* » (1).

Le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2021 (PLR 2021) ayant empêché la réalisation de cette opération au cours de l'exercice 2022, une procédure spécifique d'imputation du résultat 2021 dans les comptes 2022 a été définie, consistant à intégrer au plan comptable de l'État un nouveau compte, le compte 88 *Solde d'exercices antérieurs en attente d'affectation*, sur lequel le résultat de l'exercice 2021 (– 142,1 milliards d'euros) a été imputé dans l'attente de son affectation définitive. Afin de donner au lecteur des états financiers la meilleure information sur cette situation sans précédent, un poste supplémentaire a en conséquence été créé dans la situation nette du bilan. À la suite d'un deuxième rejet, en 2023, du PLR 2021 par le Parlement, du rejet du PLR 2022 et du rejet, en 2024 et 2025, des PLRG successifs relatifs aux exercices 2023 et 2024, le résultat comptable de l'exercice 2021 demeure imputé sur le poste *Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation*.

*

* *

(1) Cf. *Compte général de l'État 2023, p. 16.*

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

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a supprimé l'article 8.

L'article 8 du projet de loi affecte le résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.

Le rejet du projet de loi de règlement de l'exercice 2022 (PLR 2022) ayant empêché cette affectation définitive au cours de l'exercice 2023, le résultat patrimonial de l'exercice 2022 (– 160,0 milliards d'euros), suivant une logique similaire à celle qui avait été retenue pour le résultat patrimonial de l'année précédente [(1)], a été imputé dans les comptes sur le poste *Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation*.

*

* *

(1) Cf. *commentaire de l'article 7,* supra.

Article 9

Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a supprimé l'article 9.

L'article 9 du projet de loi affecte le résultat patrimonial de l'exercice 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.

Le rejet du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023) ayant empêché cette affectation définitive au cours de l'exercice 2024, le résultat patrimonial de l'exercice 2023 (– 124,9 milliards d'euros), suivant une logique similaire à celle qui avait été retenue pour le résultat patrimonial des deux années précédentes [(1)], a été imputé dans les comptes sur le poste *Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation*.

*

* *

(1) Cf. *commentaires des articles 7 et 8,* supra.

Article 10

Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a supprimé l'article 10.

L'article 10 du projet de loi affecte le résultat patrimonial de l'exercice 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.

Le rejet du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG 2024) ayant empêché cette affectation définitive au cours de l'exercice 2025, le résultat patrimonial de l'exercice 2024 (– 123,7 milliards d'euros), suivant une logique similaire à celle qui avait été retenue pour le résultat patrimonial des trois années précédentes [(1)], a été imputé dans les comptes sur le poste *Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation*.

*

* *

(1) Cf. *commentaires des articles 7, 8 et 9,* supra.

Article 11

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

Position de la commission des finances

Avant de rejeter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, la commission a rejeté l'article 11.

Les 4° et 5° du IV de l'article 37 de la LOLF prévoient que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, d'une part, « *arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant* » et, d'autre part, « *apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial* ».

En application de ces dispositions, l'article 7 du projet de loi de règlement pour 2022 (PLR 2022) avait pour objet d'arrêter le solde du compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* à un montant créditeur, apuré, de 799,8 millions d'euros, le compte ayant été clos au 1er janvier 2023. L'opération n'a pu être réalisée en raison du rejet de ce texte ainsi que du rejet ultérieur des projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes successifs, qui reprenaient à l'identique le dispositif de l'article 7 du PLR 2022.

Le même dispositif figure donc à l'article 11 du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participation de la France au désendettement de la Grèce* a été créé par l'article 21 de la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, afin de mettre en œuvre les engagements pris par la France concernant le reversement à la Grèce des revenus tirés des titres de dette grecque détenus par la Banque de France. Les États membres de la zone euro devaient ainsi participer à la réduction de la dette publique grecque. Les versements, qui étaient conditionnés au respect par la Grèce d'engagements pour renforcer la soutenabilité de sa dette, ont été suspendus entre 2015 et 2019.

Ce compte, qui devait initialement être clôturé au 31 décembre 2020, retraçait :

– en recettes, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État au titre de la restitution des revenus qu'elle avait perçus sur les titres grecs ;

– en dépenses, les versements de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur ses titres, ainsi que des rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France.

L'article 91 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 en a repoussé la clôture au 31 décembre 2022 pour tenir compte des suspensions et

décalages de paiement intervenus. À cette date, le solde des opérations antérieurement enregistrées sur ce compte est affecté au budget général de l'État.

Il convient de rappeler le caractère purement comptable de l'opération qui est l'objet de l'article.

Sur le plan budgétaire, le solde de ce compte a été incorporé, chaque année, à la ligne *Compte d'affectation spéciale* du tableau récapitulatif du budget de l'État figurant à l'article 1er de chaque loi de règlement. Tantôt débiteur tantôt créditeur au gré des exercices, le solde du CAS a donc alimenté le résultat budgétaire de l'État chaque année entre 2012 à 2022, cette période correspondant à la durée de vie du CAS. Lorsque le solde du compte était créditeur, il améliorait le résultat budgétaire de l'État, tandis qu'il le diminuait lorsqu'il était débiteur. L'addition des soldes annuels du CAS durant toute sa durée de vie totalise un solde créditeur de 800 millions d'euros, ce qui signifie qu'il a amélioré d'autant les résultats budgétaires cumulés entre 2012 et 2022.

Le montant dont il est question constitue donc non pas une réserve de trésorerie inutilisée mais le solde comptable définitif du CAS agrégeant la différence entre les intérêts perçus et ceux rétrocédés à la Grèce entre 2012 et 2022. L'essentiel des profits a été rétrocédé à la Grèce, soit 2 milliards d'euros, à l'exception de ceux dégagés au titre des années 2015 et 2016 en raison de l'arrêt du deuxième programme d'assistance financière en Grèce en 2015.

La portée de cet article est ainsi celle d'une opération de régularisation comptable dépourvue de tout impact sur le déficit budgétaire.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME CARINE CAMBY, PRESIDENTE DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, SUR LE RAPPORT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2025, SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ETAT POUR 2025 ET SUR LES AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES RELATIFS AU PROJET DE LOI RELATIVE AUX RESULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNEE 2025 ET AU RAPPORT D'AVANCEMENT ANNUEL DU PLAN BUDGETAIRE ET STRUCTUREL A MOYEN TERME

La commission entend Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2025, sur la certification des comptes de l'État pour 2025 et sur les avis du Haut Conseil des finances publiques relatifs au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et au rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme.

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, je vous rappelle que l'audition de ce jour est en format dit hybride, à la fois en salle de la commission et par visioconférence, car nous sommes en période de suspension des travaux de l'Assemblée et qu'il est souhaitable, dans ces circonstances, de permettre aux députés éloignés de Paris d'y participer.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, que nous auditionnons à la fois au titre du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et à celui de la Cour des comptes, est entendue à la fois sur le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État pour l'année 2025, sur la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes, sur l'avis du HCFP sur le rapport d'avancement annuel relatif au plan budgétaire et structurel national à moyen terme que le gouvernement va présenter aux institutions européennes, et sur l'avis du HCFP sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion (PLRG) et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Sur ces différents aspects, l'audition du ministre de l'économie, M. Roland Lescure, et du ministre chargé de l'action et des comptes publics, M. David Amiel, aura lieu lundi prochain 27 avril à 14 heures.

L'ensemble de ces travaux permettront ainsi de préparer le débat en séance publique relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui aura lieu lors de la reprise des travaux en séance publique de notre Assemblée, lundi prochain 27 avril à 16 heures.

Madame la présidente Camby, nous vous écoutons.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui pour vous présenter les différents travaux relatifs à la situation de nos finances publiques qui sont rendus publics ce jour : le rapport sur l'exécution du budget de l'État pour l'exercice 2025, l'opinion de la Cour sur le compte général de l'État pour 2025 et deux avis du HCFP. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens

bien sûr à remercier toutes les équipes de la Cour, dont une partie seulement est présente à mes côtés, pour l'important travail accompli.

Par souci de clarté, je présenterai successivement ces quatre documents, en attirant d'emblée votre attention sur le fait que, s'ils portent sur des sujets très proches, ils sont fondamentalement différents. Le premier concerne exclusivement le budget de l'État ; il est donc en comptabilité de caisse. Le second porte également sur le budget de l'État, mais est en comptabilité générale, c'est-à-dire en droits constatés, à l'instar d'une entreprise privée ; il ne s'agit pas d'un rapport au sens habituel, mais de l'opinion de la Cour en tant que certificateur des comptes de l'État, comme n'importe quel commissaire aux comptes. Enfin, les deux avis du HCFP concernent l'ensemble de la sphère publique – État, opérateurs, collectivités locales, opérateurs des collectivités locales et sécurité sociale – et sont présentés en comptabilité nationale, également en droits constatés, mais selon des règles quelque peu différentes de la comptabilité générale des entreprises. C'est bien le déficit public en comptabilité nationale qui fait foi au niveau européen.

Ce préalable étant posé, je débute mon propos par la présentation du rapport sur le budget de l'État, dont je vous exposerai ce qui constitue, pour nous, les cinq messages clés.

Le premier message clé est que, si le déficit budgétaire de l'État s'est réduit en 2025, il demeure très élevé. Il s'élève à 124,2 milliards d'euros, soit une amélioration notable de 31,7 milliards d'euros par rapport à 2024. Il reste cependant très supérieur au niveau constaté avant la crise sanitaire, étant deux fois plus élevé qu'en 2017. Cette amélioration bénéficie de la fin de l'amortissement budgétaire de la dette Covid pour 6,5 milliards d'euros, dont la comptabilisation en dépenses avait été critiquée par la Cour. Le résultat budgétaire bénéficie également de transferts de ressources affectées à hauteur de 3,2 milliards d'euros. En neutralisant ces mesures, la réduction du déficit en 2025 s'élève à 25,6 milliards, ce qui reste un résultat notable. Je signale au passage que ces quelque 10 milliards d'euros sont neutres en comptabilité nationale et ne contribuent donc pas à réduire le déficit public au sens de la gouvernance européenne.

Le deuxième message clé porte sur la dette de l'État, qui a atteint un pic inédit de 2 737 milliards d'euros à la fin de 2025, avec une charge d'intérêts de nouveau en augmentation. Trois éléments nous paraissent particulièrement préoccupants. Premièrement, le coût de la charge de la dette a atteint 51,6 milliards d'euros en 2025, soit 1,5 milliard d'euros de plus qu'en 2024. Deuxièmement, les émissions de nouvelles obligations assimilables du Trésor (OAT) ont atteint un pic historique de 300 milliards d'euros en 2025. Troisièmement, la divergence des courbes de taux à moyen et long terme entre la France et l'Allemagne s'est accrue, ce qui traduit une érosion de la confiance des acheteurs de la dette française dans la capacité de notre pays à respecter sa trajectoire pluriannuelle de finances publiques. La progression de la charge de la dette semble limitée en 2025, ce qui s'explique par la baisse de la provision constituée sur les obligations indexées, l'inflation ayant reculé, alors que la charge des intérêts réellement décaissés progresse de 5 milliards d'euros.

À ce propos, la Cour relève que l'inscription en dépense de cette provision n'est pas conforme aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). En effet, elle ne donne pas lieu à un décaissement. De plus, elle dégrade artificiellement le déficit budgétaire en période de forte inflation, le minore en période d'inflation modérée et se traduit par des variations importantes d'une année sur l'autre en fonction de l'inflation, qui masque le montant des intérêts réellement payés et leur forte évolution. Les conséquences de cette indexation sur certaines obligations sont présentées en comptabilité générale et dans le rapport sur la dette des administrations publiques. La Cour recommande donc de mettre fin à cette provision dans la comptabilité budgétaire, en cohérence avec la suppression de

l'amortissement de la dette Covid, qui procédait d'une confusion similaire entre opérations budgétaires et opérations de financement.

Le troisième message clé est que le rapport souligne la forte hausse des recettes fiscales, qui ont atteint plus de 30 milliards d'euros en 2025, soit 9,4 % de plus qu'en 2024. Cette progression importante s'explique par des hausses d'impôts de plus de 14 milliards d'euros, supportées pour l'essentiel par les grandes entreprises et les consommateurs d'électricité, par des mesures de budgétisation (avec le 1 % logement) et par l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes. En revanche, l'atonie des recettes de TVA se prolonge encore. Les recettes fiscales nettes ont dépassé de près de 7 milliards d'euros la prévision inscrite en loi de finances, grâce à la progression spontanée des impôts, et notamment de l'impôt sur les sociétés. En revanche, le rendement de certaines mesures nouvelles, notamment la contribution différentielle sur les hauts revenus, s'est révélé inférieur aux attentes de 1,6 milliard d'euros. Enfin, le coût des dépenses fiscales ne cesse de progresser, atteignant près de 92 milliards d'euros en 2025, soit 7 milliards d'euros de plus que prévu. Elles représentent plus du quart des recettes fiscales nettes. La Cour recommande donc que les dispositifs ayant fait l'objet d'une évaluation qui a documenté leur faible efficacité, et parfois même leur absence d'effet, soient revus et qu'une évaluation systématique de toutes les dépenses fiscales non encore évaluées soit réalisée, en priorisant les plus coûteuses.

Le quatrième message clé rappelle que les dépenses de l'État devraient faire l'objet d'un suivi plus fin pour identifier notamment les économies pérennes. En 2025, on constate un léger recul des dépenses nettes de l'État de 2,2 milliards d'euros, qui s'explique par un nombre limité d'opérations : la suppression de l'amortissement de la dette Covid, quelques mesures circonstancielles d'économies non reconductibles, l'absence de nouveaux crédits pour la mission *Plan de relance* et la réalisation de 4,8 milliards d'euros d'économies, dont 3,7 milliards d'euros d'économies pérennes, à la suite des revues de dépenses réalisées depuis 2023 par les inspections générales à la demande du gouvernement. Cependant, ces économies compensent à peine l'évolution tendancielle de la dépense de l'État, que la Cour chiffre à 15,2 milliards d'euros en 2025, soit plus du double de 2024. C'est un chiffre important, car il rappelle que la construction du budget de l'État commence tous les ans, avant toute décision nouvelle, avec des dépenses supplémentaires de plus en plus lourdes. En 2025, cette progression tendancielle des dépenses courantes résulte notamment des trajectoires inscrites dans les lois de programmation sectorielles et de l'évolution des dépenses de personnel (3,4 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros liés à la hausse de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions*). La progression du nombre d'emplois, moins importante qu'en 2024, s'éloigne de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027, qui prévoyait une stabilité des emplois.

Du fait de la modestie des économies pérennes, l'État a de nouveau été conduit à un pilotage très serré de ses crédits au cours de l'année, avec près de 12,7 milliards d'euros d'annulations de crédit de paiement, dont plus de 10 milliards d'euros en fin de gestion. Nous réitérons donc notre recommandation de construire un budget et un suivi plus précis des dépenses qui reposerait sur trois composantes : l'évolution tendancielle, les mesures nouvelles en dépense et les économies à faire.

Le cinquième message clé porte sur le fait que l'exercice 2025 aura des effets sur les exercices suivants. Les reports de crédit, bien qu'en diminution, restent supérieurs de 2 milliards d'euros à leur niveau d'avant-crise. Surtout, la rigidification des dépenses de l'État se poursuit : près de 80 % du total des dépenses ne peuvent être remis en cause en l'absence de réforme. C'est la conséquence des restes à payer, qui atteignent 230 milliards d'euros, principalement imputables à la mission *Défense*, mais aussi

de l'ensemble des engagements pris par l'État dans le cadre de plans et de contrats pluriannuels, qui compriment les marges de manœuvre pour les exercices futurs. Si l'exécution du budget de l'État se solde par une réduction notable du déficit, la Cour en signale les fragilités. Les éléments positifs liés à l'exercice 2025 ne constituent qu'une première étape sur le chemin long et ardu du redressement de nos comptes et de la soutenabilité de notre dette.

J'en viens au second document, l'opinion de la Cour sur les comptes de l'État, établis en droits constatés. Si les chiffres et les notions utilisés ne sont pas les mêmes, le résultat reflète le même état de dégradation de nos comptes. Le déficit de l'exercice s'établit ainsi en comptabilité générale à 129 milliards d'euros ; il se dégrade de 7 milliards d'euros, contrairement au résultat budgétaire, qui s'est amélioré de 31 milliards d'euros. Compte tenu de ce résultat, la différence au bilan entre les actifs et les passifs de l'État s'est accrue et l'État s'est à nouveau appauvri de 116 milliards d'euros. Son endettement financier net s'élève à 2 940 milliards d'euros, soit 8,6 fois la valeur des produits régaliens nets. En tant que certificateur, la Cour a pour mission de garantir que les comptes sont sincères, fidèles et réguliers. Pour cela, nous appliquons les normes internationales d'audit.

Les comptes 2026 présentent des améliorations : une anomalie relative à la surévaluation de 11 milliards d'euros des participations de l'État dans EDF a été corrigée, de même qu'une incertitude de 33 milliards d'euros sur la valeur des engagements de l'État envers les régimes spéciaux de retraite. Cependant, deux nouvelles incertitudes ont été identifiées. Au total, nous avons le même nombre d'observations que l'an dernier, soit seize, mais une anomalie significative de moins.

Dans ces conditions, nous avons décidé de certifier les comptes de l'État avec des réserves dans la mesure où nous avons constaté des améliorations et que des travaux sont en cours pour obtenir d'autres levées à terme. Nous n'avons pas voulu déclarer une impossibilité de certifier. Il reste que la situation n'est pas satisfaisante. Il est selon nous impératif que les comptes d'un grand pays comme la France puissent être jugés, dans leur totalité, réguliers, sincères et fidèles, comme le prévoit la Constitution.

Je terminerai par la présentation des deux avis du HCFP, qui portent sur l'ensemble des administrations publiques et sont relatifs au PLRG et au rapport d'avancement annuel (RAA) du PSMT pour 2025-2029.

Concernant le PLRG, la diminution du déficit public en 2025, due à la hausse des prélèvements obligatoires, a permis à la France de respecter de justesse la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette (DPN), au centre de nos engagements européens. Le déficit public s'est amélioré de 0,7 point de PIB par rapport à 2024 pour s'établir à 5,1 points de PIB, mais il reste très supérieur au seuil de 3 %, en dessous duquel nous nous sommes engagés à revenir d'ici 2029. La réduction du déficit public tient à l'augmentation des recettes publiques. Les mesures nouvelles ont rapporté 23 milliards d'euros en 2025. Cette évolution repose sur la surtaxe d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises (7,5 milliards d'euros), les ajustements apportés aux cotisations sociales et à leurs allègements (5 milliards d'euros) et la sortie du bouclier tarifaire sur électricité (4 milliards d'euros). Le taux de prélèvements obligatoires a atteint 43,6 % du PIB. Les dépenses publiques, elles, ont continué d'augmenter plus vite que le PIB, pour atteindre 57,2 % du PIB. Ce dynamisme de la dépense est porté d'abord par les dépenses des administrations de sécurité sociale, qui progressent à un rythme soutenu de l'ordre de 3,4 %, notamment sous l'effet de la hausse des dépenses de santé et de retraite. Dans le même temps, les dépenses des administrations publiques locales et des administrations publiques centrales progressent, de façon plus modérée, de 1,7 %. Les seules dépenses de l'État augmentent de 2,4 %, tirées par les charges d'intérêt et les dépenses de défense. En conséquence, l'évolution de la DPN, plafonnée à 0,8 %, est tout juste respectée.

Le déficit 2025, même revu à la baisse, demeure très élevé en l'absence de toute crise économique en 2025 et ne permet pas de stabiliser la dette publique ni, *a fortiori*, de la réduire. Le ratio de dette a augmenté de trois points en 2025 pour atteindre 115,6 % du PIB, un niveau supérieur à celui de 2020 au plus fort de la crise sanitaire.

Le HCFP relève aussi que la partie structurelle du déficit reste très supérieure à l'engagement pris dans la LPFP. Compte tenu de l'amplitude de l'écart, à savoir 1,4 point, il considère que le mécanisme de correction continue de s'appliquer. Toutefois, je rappelle à ce propos que la LPFP a été obsolète dès 2023, avec le dérapage majeur des finances publiques, et que le HCFP a conduit son analyse au regard de la trajectoire inscrite dans le plan structurel à moyen terme. Cela dit, ce décalage croissant entre la LPFP et les engagements pris dans le cadre du PSMT pose des questions. Comme le HCFP l'avait souligné dans ses précédents avis, il est nécessaire de réviser le cadre français de gouvernance financière pour tenir compte de ce nouveau cadre européen, en vigueur depuis deux ans. La France devait le faire avant décembre 2025, mais cela n'est pas fait. Lorsque ce sera réalisé, il faudra aussi, de notre point de vue, se doter d'une nouvelle LPFP en ligne avec les engagements pris au niveau européen.

S'agissant du RAA, le HCFP a considéré que le scénario macroéconomique retenu par le gouvernement pour 2026 est cohérent avec ses hypothèses relatives à une normalisation progressive des prix du pétrole en 2026, dans un environnement international incertain, qui comporte un aléa majeur sur la durée et les conséquences du conflit. Ce scénario a des conséquences relativement contenues sur la croissance et sur l'inflation, parce qu'il est temporaire. Dans le cas d'un scénario plus dégradé, les choses pourraient être différentes.

Concernant les prévisions de finances publiques, le gouvernement maintient sa prévision de déficit à 5 %. Le HCFP considère que plusieurs conditions devront être réunies pour y parvenir, et notamment la mise en œuvre des mesures d'économie annoncées.

À ce propos, je voudrais rappeler que le HCFP a été saisi le 10 avril sur un montant d'ajustement budgétaire qui nous a été transmis à hauteur de 4 milliards d'euros. Le Comité d'alerte, qui s'est réuni hier, a fait l'objet d'une annonce à 6 milliards d'euros. Ces éléments n'ayant pas été transmis au HCFP au moment de sa saisine, pas plus que les justifications permettant d'évaluer la fiabilité des mesures prises pour remédier à ces dépenses supplémentaires et maintenir la prévision de déficit, nous considérons que le HCFP n'a pas pu exercer pleinement sa mission, telle qu'elle ressort des textes. Je prends tout de même acte que le gouvernement n'avait pas l'obligation de nous saisir sur le RAA. C'est une mesure de bonne gouvernance, mais ce serait mieux si les montants qui nous sont transmis étaient les bons. Nous serions ainsi plus à l'aise pour remplir notre mission.

Sur 2026, le gouvernement maintient sa prévision de déficit à 5 points de PIB. Le résultat, meilleur que prévu sur l'exécution 2025, n'a donc pas conduit le gouvernement à proposer une cible plus ambitieuse pour 2026. Il apparaît en effet que l'année 2026 a démarré sans marge budgétaire, avant même le démarrage du conflit au Moyen-Orient. Or, ce conflit tend un peu plus l'équation budgétaire. Je tiens d'ailleurs à souligner que le choc inflationniste n'a pas créé de cagnotte en recette. L'effet sur les prélèvements obligatoires ne met pas en évidence un surplus de recettes. En effet, les effets sur l'énergie sont compensés par une réduction des volumes, une baisse de l'activité, un surplus des allègements de cotisations sociales dû à la probable revalorisation du smic et les mesures annoncées, qu'il faudra bien financer. De plus, le conflit au Moyen-Orient pèse sur la prévision de dépenses. Notre conclusion est qu'il faudra beaucoup d'efforts pour tenir la progression de la DPN à 1,2 % en 2026. Même si cette prévision est tenue, elle se situera au plafond de nos engagements européens, comme l'année dernière.

S’agissant des efforts à fournir pour sécuriser la trajectoire jusqu’en 2029, le gouvernement n’a pas fourni de trajectoire de finances publiques actualisée sur la période 2027-2029, contrairement à l’an dernier. Je rappelle qu’il n’y est pas obligé et que nous n’avons pas d’obligation d’être saisis sur la trajectoire. De plus, il est vrai que, compte tenu des incertitudes géopolitiques actuelles, la trajectoire est encore difficile à déterminer.

Néanmoins, le gouvernement réaffirme son engagement de respecter les recommandations adressées à la France, c’est-à-dire de contenir l’évolution de la DPN dans les plafonds fixés, au-delà de 2026, et de ramener le déficit à un niveau inférieur à 3 % d’ici 2029. Nous soulignons dans notre avis l’impérieuse nécessité de tenir ces engagements. Il convient en effet de respecter strictement le plafond d’évolution de la DPN, alors même que les marges de manœuvre sont déjà réduites par les lois de programmation et par le dynamisme spontané de certaines dépenses.

Concernant le déficit, si la trajectoire de DPN est respectée, il est aussi nécessaire de respecter l’évolution du déficit et de revenir sous 3 %, ce qui supposera qu’il n’y ait pas de remise en cause de la croissance ou de tension trop forte sur les taux d’intérêt. À ce jour, le déficit public reste quand même beaucoup trop élevé pour permettre une stabilisation de la dette publique.

Le HCFP réitère au total ses précédentes alertes : les mesures nécessaires à l’atteinte de ces objectifs particulièrement exigeants restent à préciser et à mettre en œuvre effectivement. Vu l’ampleur des économies nécessaires, les efforts demandés devront être continus, renouvelés chaque année et portés sur l’ensemble des dépenses des administrations publiques.

M. le président Éric Coquerel. Concernant le budget de l’État en 2025, l’amélioration du déficit par rapport à la prévision est, selon vous, une évolution positive, mais vous évoquez les limites des leviers mobilisés.

À la lecture du rapport, je comprends surtout que le déficit a été réduit grâce à des mesures en recettes, avec une hausse d’impôts de 14,4 milliards d’euros que vous dites « supportée pour l’essentiel par les grandes entreprises et par les ménages aisés ». De mon point de vue, les ménages très aisés n’ont pas été suffisamment mis à contribution, puisque 4,6 milliards d’euros de cette somme correspondent à la fin du bouclier tarifaire, soit une hausse indifférenciée de la fiscalité de l’ensemble des ménages. Je comprends que la hausse des recettes n’est pas forcément la solution que vous privilégiez, sauf sur la remise en cause des quelque 100 milliards d’euros de niches fiscales. J’observe pourtant qu’il s’agit d’un moyen efficace pour réduire le déficit.

Vous relevez également que les baisses de dépenses ont participé, dans une moindre mesure, à l’amélioration du déficit, mais vous ne donnez pas pour autant le point au gouvernement, jugeant que ces économies correspondent à une forte réduction des crédits et des mesures de régulation en cours d’exercice. En d’autres termes, vous identifiez un rabot de 4,5 milliards d’euros, en grande partie sur les dépenses en faveur de la bifurcation écologique.

Hier, une nouvelle mesure de gestion était annoncée pour la troisième année consécutive. Quelle est donc l’appréciation de la Cour sur cette méthode de réduction du déficit ?

Par ailleurs, cette amélioration du déficit s’explique aussi par des mesures de débudgétisation, comme le recours aux certificats d’économies d’énergie pour financer le

soutien aux poids lourds électriques et le leasing social. Au lieu de présenter ces dépenses comme celles de l'État, le gouvernement fait mine de mettre à contribution les fournisseurs d'énergie. Or, ces entreprises répercutent le coût sur le consommateur par une hausse des prix. Ce dispositif est donc assez astucieux pour le gouvernement : il permet de faire financer des dépenses par l'ensemble des contribuables sans leur donner l'impression de subir une hausse d'impôts injuste, tout en affichant une baisse des dépenses. Le premier ministre a récemment annoncé différentes mesures afin de renforcer l'électrification du pays et les certificats d'économies d'énergie seront en partie mobilisés pour les financer. Devons-nous comprendre que l'amélioration du déficit se fera par l'effacement arbitraire de certaines dépenses et par des hausses d'impôts déguisées ne tenant pas compte de la capacité contributive de chacun ?

Concernant le RAA, le HCFP indique dans son avis que la dépense publique hors crédit d'impôt en 2026 serait en hausse de 2,4 % en valeur et de 1,1 % en volume. Mais, à la page suivante, il précise que la dépense de l'État baisserait légèrement en valeur en 2026, en dehors de trois postes que sont la charge de la dette, les dépenses militaires et la contribution au budget de l'Union européenne. Je souligne que, si vous admettez une baisse en valeur, la baisse réelle en volume est donc plus importante. Dans l'ensemble, le HCFP confirme que, contrairement à ce que dit le gouvernement, il y aura bien une baisse des dépenses de l'État (en dehors des trois postes que j'ai cités) pour la plupart des services publics en 2026. Quels détails pouvez-vous apporter à la commission sur ce point ?

S'agissant des dépenses sociales, vous indiquez, dans le même avis, que les 2 milliards d'euros d'économies sur la sphère sociale pourraient provenir des mises en réserve sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), en supposant que cela se traduise effectivement par de moindres dépenses des administrations publiques. Pourquoi cette traduction en moindres dépenses des mises en réserve sur l'Ondam ne vous semble-t-elle pas assurée ?

Je reviendrai maintenant sur l'incertitude et les différents scénarios possibles, notamment du point de vue des recettes. Tant le RAA que l'avis du HCFP insistent sur les nombreuses incertitudes entourant toutes ces prévisions et ces trajectoires. Vous relevez que, dans des scénarios économiques alternatifs plus dégradés que le scénario économique privilégié par le gouvernement, les conséquences en termes de croissance limitée et d'inflation élevée seront plus marquées. Au-delà de ces effets sur la croissance et l'inflation, les effets sur les recettes et les dépenses publiques de ces scénarios alternatifs plus dégradés ont-ils été chiffrés ? Quelle pourrait être leur ampleur ?

Dans son avis, le HCFP explique que la volontariste lutte contre la fraude dépend d'une loi en cours d'adoption et est toujours chiffrée à 1,5 milliard d'euros, ce qui semble élevé. Pourquoi estimez-vous ce montant élevé ?

Vous avez évoqué la nécessité absolue de respecter le déficit à 3 % par rapport à Bruxelles. Pourquoi la France s'obstine-t-elle à ne pas demander la dérogation sur les dépenses militaires que 17 pays, dont l'Allemagne, ont demandée ?

Vous avez mentionné une moins grande confiance des marchés envers la dette française. Or, selon les données de l'Agence France Trésor concernant la dernière adjudication d'OAT, le volume demandé par les prêteurs reste deux à trois fois supérieur au volume total des titres de dettes finalement émis et le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans reste, depuis 2023, proche de la moyenne des années 2000-2012. Qu'est-ce qui vous fait dire qu'il y aurait un décrochage et une moins grande confiance des marchés ?

Enfin, le gouvernement a repéré, parmi les 6 milliards d'euros annoncés en termes de déficit, 3,6 milliards d'euros dus à la hausse des taux d'intérêt liée à la guerre. Cette situation affectera tous les pays européens, notamment les grands emprunteurs. Que penseriez-vous du fait que la France pourrait demander que la Banque centrale européenne (BCE) prête directement aux États pour échapper à la pression des marchés ?

Mme Carine Camby. Nous disons en effet que la réduction du déficit en 2025 tient entièrement à une augmentation des impôts. Ce sera encore le cas, dans une moindre mesure, en 2026. Nous considérons que, vu l'ampleur des ajustements nécessaires pour tenir nos engagements européens, il ne sera pas possible de le faire uniquement par des hausses d'impôts. Il faudra nécessairement des ajustements sur la dépense, au risque de poser un problème de compétitivité pour notre pays. Je ne reviendrai pas sur la question du seuil au-delà duquel la pression fiscale ne peut être accentuée. Il semble difficile de ne compter que sur les recettes.

Concernant les niches fiscales, un travail d'évaluation très important est à faire. La Cour a commencé ce travail, notamment avec l'évaluation de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique, ayant permis de rehausser de façon très conséquente le montant indiqué dans les documents annexés à la loi de finances. De nombreuses niches fiscales concernent très peu de bénéficiaires, pour des sommes très faibles. Des évaluations ont été menées au sujet d'autres niches, ce qui a révélé des marges de manœuvre. Des décisions seront à prendre pour cibler mieux les bénéficiaires et éviter les effets d'aubaine.

Les mesures de régulation en cours d'exercice, portant sur 12,7 milliards d'euros en 2025, ne constituent pas une bonne méthode de réduction du déficit à terme, mais cela a permis de tenir la prévision en cours d'année en évitant des mesures sur la dépense. La question qui peut se poser est de savoir jusqu'où nous pouvons descendre le budget des ministères avec des mesures de régulation s'additionnant d'année en année.

Concernant les certificats d'économies d'énergie, la Cour partage votre analyse. Cette mesure de débudgétisation a permis de réduire quelque peu la dépense, mais elle pèse sur les prix, et donc sur les consommateurs. Cette technique n'est pas à privilégier, d'autant plus qu'un effet d'éviction peut survenir par rapport aux dépenses permettant d'atténuer le réchauffement climatique. Nous avons sans doute atteint les limites de l'exercice.

S'agissant du RAA, il est vrai que la dépense publique en volume augmente de 1,1 %, mais c'est bien hors charge de la dette, défense et prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, des postes qui ont beaucoup augmenté et qui sont intégrés dans le déficit public.

Concernant la dépense sociale, la mise en réserve de l'Ondam ne peut constituer une réelle économie que si elle se traduit par une diminution effective des dépenses des hôpitaux et des établissements de santé. Si elle ne fait qu'accroître leur dette, ce n'est pas une économie, mais une sorte de créance sur l'avenir.

Les scénarios plus dégradés n'ont pas été chiffrés. Une hypothèse a été transmise au HCFP, mais il ne s'agit pas de l'hypothèse centrale sur laquelle le gouvernement s'est fondé pour annoncer ses mesures.

Pour la fraude fiscale, il est vrai que l'augmentation des recettes suppose une progression plus importante des outils de lutte contre la fraude fiscale. En outre, la somme de 1,5 milliard d'euros sur une seule année est bien plus élevée que la progression des droits effectivement redressés en 2024 et 2025. Il sera sans doute nécessaire de revenir sur ce sujet.

Nos enquêtes montrent que la lutte contre la fraude fiscale n'a pas produit les effets attendus ces dernières années, notamment en termes de montants effectivement restitués.

Par ailleurs, la dérogation pour les dépenses militaires est temporaire, pour la période 2025-2028, et vise à lisser le financement de la hausse de ces dépenses, non à autoriser un déficit final plus élevé. L'obligation de parvenir à un seuil inférieur à 3 % en 2029 n'est pas modifiée par cette clause dérogatoire.

Je rappelle que, dans la mesure où nous sommes très endettés, il serait peut-être bénéfique que l'endettement finance un peu moins le fonctionnement et davantage les investissements.

M. le président Éric Coquerel. Ou les baisses de recettes.

Mme Carine Camby. En effet. Davantage de travail est à réaliser dans cette direction.

Si tous les pays s'endettent effectivement pour financer les dépenses militaires, je note que le *spread* s'est aggravé entre la France et l'Allemagne. À ce jour, nous n'avons pas de problème pour vendre notre dette, mais nous le faisons à un coût de plus en plus élevé.

Concernant les 6 milliards d'euros d'ajustements budgétaires, il y a bien une prévision de 3,6 milliards d'euros de charge de la dette supplémentaire liée à la hausse des taux d'intérêt. Il faudra voir si elle se confirme. Si l'on y ajoute 1 milliard d'euros pour les opérations extérieures et un chiffrage plus important du coût des allègements de charges liés à la revalorisation du smic, on arrive à ce montant.

Enfin, s'agissant de la BCE, je n'ai pas d'avis tranché, mais il est clair qu'elle ne peut pas soutenir les États sans conditions, car elle a toujours été très attentive à la préservation de la soutenabilité budgétaire et au respect des règles budgétaires européennes. Si une décision de cette nature était prise, la France ne serait évidemment pas la seule concernée.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Faire revenir le déficit sous les 3 % du PIB en 2029 signifie un effort annuel de 0,7 à 0,9 % par an, compte tenu du poids du remboursement de la dette. Si cet effort portait uniquement sur les recettes, comme l'an dernier, cela reviendrait, en l'absence d'économies structurelles pour inverser la tendance, à lever une trentaine de milliards d'euros d'impôts supplémentaires chaque année, ce qui n'est pas crédible. Sans action sur la dépense tendancielle, nous nous condamnons à augmenter sans cesse la pression fiscale.

L'engagement pris auprès de nos partenaires européens est un déficit de 4,6 % en 2026, de 4,1 % en 2027, de 3,4 % en 2028 et de 2,8 % en 2029. Nous n'y serons clairement pas en 2026. Croyez-vous crédible d'arriver à moins de 3 % en 2029 ?

La DPN est en hausse de 0,8 % en 2025, ce qui est conforme à nos engagements. Mais il y a quelques semaines, voire quelques jours, vous parliez d'une hausse de 1 %. Qu'est-ce qui explique cette amélioration de 0,2 % ?

Nous avons reçu le RAA quelques heures avant cette réunion. Ainsi, je ne l'ai lu qu'à travers le prisme de l'interprétation que le HCFP en a fait dans son avis, puisque celui-ci l'a reçu bien avant nous. Vous y parlez d'un effort nécessaire de 4 milliards d'euros pour tenir les 5 % de déficit en 2026. Or, nous étions en théorie déjà à 5 % lorsque nous avons voté le

budget. J'en déduis un décalage de 4 milliards d'euros entre il y a quelques semaines et aujourd'hui.

De plus, les 5 % de déficit votés pour 2026 étaient calculés sur la base d'un déficit de 5,4 % en 2025, alors que nous sommes à 5,1 %. On aurait dû gagner 0,3 %, mais il manque 0,1 % sur 2026. Où est passée la douzaine de milliards d'euros, soit 0,4 % de PIB, qui semble être dans la nature ?

Votre document évoque 300 millions d'euros de pertes de recettes fiscales dues à l'inflation, tandis que le RAA les chiffre à 600 millions d'euros. Quelle est votre hypothèse d'inflation pour fonder ces calculs ?

J'ai bien noté votre alerte quant au fait que les prêteurs prêtent moins facilement qu'avant.

Enfin, vous avez insisté sur le coût des dépenses fiscales, qui s'élève à 92 milliards d'euros, et recommandé de revoir les dispositifs à faible efficacité. Quelles sont, selon vous, les dépenses fiscales qu'il conviendrait de regarder en priorité ?

Mme Carine Camby. Nous avons deux engagements au niveau européen : tenir la trajectoire de DPN et revenir sous le seuil de 3 %. Si nous tenons la DPN, la tenue de l'engagement sur les 3 % dépendra ensuite de la croissance et des taux d'intérêt. Je ne voudrais pas que ce soit la Cour qui dise qu'il n'est pas possible de respecter cet engagement, mais nous constatons que la marche sera très haute. Pour la franchir, nous considérons qu'il ne sera pas possible de ne compter que sur les recettes ; des ajustements en dépense seront nécessaires. La Cour recommande notamment une meilleure qualité de la dépense, l'étude des dispositifs de soutien aux entreprises ayant montré des effets d'aubaine et des problèmes de ciblage.

Le pourcentage relatif à la DPN a en effet été revu entre l'avis du HCFP actualisant la loi de programmation militaire (LPM) et aujourd'hui, car, entre-temps, l'Insee a publié des chiffres de dépense publique plus bas que prévu dans le projet de loi de finances de fin de gestion.

Le résultat de 2025, meilleur que prévu, a un léger impact sur 2026. Un effet de base, chiffré à environ 4 milliards d'euros, est meilleur que prévu, mais il est contrebalancé par des mesures ponctuelles en 2025 non reconductibles, des mesures déjà intégrées dans la loi de finances pour 2026 et une révision de l'hypothèse sur l'évolution sur la masse salariale, revue à la baisse. Nous considérons ainsi que l'année 2026 ne commence pas avec des marges de manœuvre supérieures, contrairement à ce que nous aurions pu croire.

S'agissant de l'inflation, nous nous basons sur l'hypothèse du gouvernement, soit 1,9 % pour 2026. Cette hypothèse est liée au scénario adopté. En cas de scénario plus dégradé, avec une crise qui se prolonge, il y aura peut-être une envolée des prix de l'énergie et des effets de transmission sur l'ensemble des revenus, avec des revalorisations salariales.

Concernant les prêteurs, les taux ont beaucoup augmenté. Une partie est conjoncturelle, liée à la crise. Toutefois, nos taux d'intérêt ont rejoint ceux de l'Italie et de la Grèce. Contrairement à ces deux pays, notre déficit public reste très élevé, ce qui accroît le volume à refinancer et pèse sur la charge d'intérêts.

Enfin, les dépenses fiscales ont de nouveau augmenté, malgré les effets de périmètre constatés ces dernières années, notamment sur la TVA. La somme de 92 milliards d'euros est élevée. Des revues de dépenses ont été menées. Par exemple, pour la jeunesse et les sports, le

montant de 4,6 milliards d'euros est trois fois plus élevé que les crédits budgétaires, en raison du rattachement à cette mission de la possibilité de déduire les dons.

M. le président Éric Coquerel. Je précise que je ne dis pas qu'il ne faut compter que sur les recettes. Les 92 milliards d'euros de dépenses fiscales montrent qu'il y a du grain à moudre dans les dépenses.

La parole est aux représentants des groupes parlementaires pour leurs questions.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Je tiens à dénoncer une fois de plus les conditions de travail précaires dans lesquelles notre commission travaille. Nous recevons des documents d'une complexité et d'une taille très importantes au dernier moment, ce qui empêche les commissaires aux finances de faire leur travail correctement. Ce n'est pas de la faute du président de la commission des finances. C'est dû au fonctionnement de ce gouvernement et de nos institutions. Nous ne pouvons plus travailler dans ces conditions.

Je m'étonne que seul le Rassemblement national soit très bruyant sur ces méthodes, car nous sommes tous emportés dans les comportements illibéraux de ce gouvernement face à une situation financière extrêmement dégradée et à ce qu'il faut bien appeler des mensonges d'État.

Je me félicite du fait que des institutions soient encore capables de débusquer ces mensonges, puisqu'une des principales menteuses de l'État a été nommée à la tête de la Cour des comptes, dans une quasi-indifférence de tous les contre-pouvoirs de la V^{e} République.

Quand on entend M. Lescure se féliciter hier d'un « excellent budget pour 2026 » dans cette espèce de comité Potemkine d'alerte sur les finances publiques et que vous-même, le lendemain, vous affirmez l'inverse, à savoir que le projet de loi de finances pour 2026 a été mal construit, sans aucune marge de manœuvre, on mesure le niveau de mensonge. On nous dit que c'est la faute de la guerre, mais c'est la faute d'un gouvernement qui fait n'importe quoi et qui ment aux Français.

En 2025, la réduction du déficit ne provient que de hausses d'impôts injustes, des 4 milliards d'euros de hausse des taxes sur l'électricité qui pèsent sur les plus modestes, et de recettes non pérennes.

On n'est plus dans le coup de rabot, on est dans la magouille. Par exemple, au détriment de qui a été décidée la rebudgétisation de 3 milliards d'euros pour l'allocation logement ?

Vous avez parlé des certificats d'économies d'énergie, système dont nous savons qu'il est mafieux grâce à un ancien rapport de la Cour des comptes. On débudgétise donc pour confier des dépenses importantes pour l'avenir de la France à un système mafieux. C'est 17 centimes par litre sur le carburant, alors que M. Lescure assurait au Rassemblement national que c'était faux.

Nous ne sommes plus dans une démocratie normale. On balade le Parlement et les contre-pouvoirs. Je le dis aux Français : les comptes de la nation sont proches de ceux de la Grèce avant l'effondrement, et non de ceux de l'Allemagne.

M. le président Éric Coquerel. Je me permets une correction : le Rassemblement national n'est pas le seul groupe à remettre en cause ces procédures. À peu près tous les

groupes ont fait cette réflexion, et le rapporteur général et moi-même ne cessons de le répéter en Conférence des présidents.

Mme Carine Camby. Je n'ai pas discerné de question, mais je voulais simplement préciser que, lorsque nous disons qu'il n'y a pas de marge de manœuvre dans le budget 2026, c'est au sens où l'on aurait pu en espérer une découlant du meilleur résultat de 2025.

Concernant la rebudgétisation de certaines taxes affectées, comme les 3 milliards d'euros de la taxe précédemment affectée au Fonds national d'aide au logement, c'est une obligation qui découle de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), entrée en vigueur en 2023. L'opération est neutre, car il y a autant de recettes que de dépenses, et n'entraîne pas de baisse des allocations logement versées.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Madame la présidente, à vous écouter, on a l'impression qu'il n'y a aucune coupe dans les dépenses et que tout l'effort porte sur les recettes. C'est faux, y compris au vu des éléments que vous donnez.

Nos services publics ont subi des coupes budgétaires particulièrement violentes en 2025 et les subissent encore en 2026. C'est ce que vous dites vous-même lorsque le HCFP écrit que les dépenses de l'État, en dehors des intérêts et des dépenses de défense, sont « quasi stables », avec une hausse de 0,2 %. Or, on parle là en valeur. Ainsi, en volume, une fois l'inflation intégrée et la question de la défense et des intérêts de la dette mise de côté, on constate une baisse directe des moyens concrets pour l'ensemble de nos services publics.

Ce n'est pas pour rien que nous avons débattu d'efforts en coupe sur les dépenses qui, en tenant compte du tendanciel et de l'inflation, se situaient entre 30 et 40 milliards d'euros l'an dernier et sont de nouveau de l'ordre de 40 milliards d'euros cette année. Il faut dire clairement qu'il y a des coupes budgétaires dans de nombreuses missions et crédits. Les seules augmentations concernent la défense et les intérêts de la dette. De plus, l'indexation de la dette sur l'inflation entraîne des augmentations, subventionnées par des coupes dans le reste des dépenses. Les dépenses fiscales sont également élevées.

Les propositions à mettre sur la table et les recommandations que pourrait formuler la Cour des comptes ne devraient pas se limiter à un arbitrage entre les efforts sur les dépenses et ceux sur les impôts. Elles devraient plutôt interroger la soutenabilité de l'augmentation actuelle des dépenses militaires, la nécessité de prendre la décision claire d'arrêter définitivement l'indexation de la dette sur l'inflation, et l'urgence de stopper les dépenses fiscales. Je rappelle que ces 92 milliards d'euros de dépenses fiscales incontrôlées constituent en réalité des recettes perdues.

Comme vous l'avez souligné, l'ensemble de ces coupes budgétaires a des impacts directs sur la croissance et la consommation. La consommation a déjà ralenti l'an dernier, passant à 0,4 %, et elle devrait encore baisser. Si nous détruisons la croissance – ce que vous admettez vous-même –, nous ne parviendrons pas à trouver les 80 milliards d'euros d'ici 2029.

Mme Carine Camby. Certes, des coupes budgétaires sont opérées sur certains programmes, comme nous le citons dans le *rapport sur le budget de l'État* (RBDE). Il faut cependant souligner que des évolutions spontanées très fortes affectent d'autres dépenses, notamment en raison du vieillissement de la population. Je pense aux dépenses de santé, qui ont augmenté de 5 %, et aux prestations vieillesse, qui ont crû de 3,5 %. Face à ce phénomène, si nous voulons maintenir la trajectoire de DPN, des arbitrages sont nécessaires. Il n'appartient évidemment pas à la Cour de les réaliser. Je constate simplement que si la dépense publique a

augmenté en volume de 1,4 % en 2025, cette augmentation demeure supérieure à celle de la croissance potentielle, ce qui pose un problème, car cela pèse sur le déficit.

Concernant l'indexation de la dette sur l'inflation, seule une faible part de la dette est concernée : il s'agit des OAT indexées. En 2025, elles ont permis de réaliser un gain, car la baisse de l'inflation a entraîné une réindexation en fonction de l'inflation de l'année précédente, ce qui a masqué la progression de la charge d'intérêts réellement décaissée, s'élevant à plus de 5 milliards d'euros. Les effets de cette indexation varient d'une année sur l'autre, ce qui nuit à la lisibilité. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cette provision pour indexation du budget de l'État, car elle n'y a pas sa place. Un budget est un budget en dépenses ; les provisions relèvent de la comptabilité générale et doivent figurer dans le rapport sur l'état de la dette, non dans la comptabilité budgétaire. Nous nous félicitons d'ailleurs que notre recommandation de sortir la provision afférente à la dette Covid ait été suivie cette année.

M. Philippe Brun (SOC). Concernant la certification des comptes de l'État et les réserves que vous avez émises, plusieurs points d'attention concernent les sujets militaires : vous mentionnez une sous-évaluation de la dépréciation de la valeur de certains matériels militaires, une sous-évaluation des provisions pour gros entretien et un manque d'informations sur la valeur des stocks. De votre point de vue, l'actualisation de la LPM a-t-elle vocation à provisionner la remise en ordre des comptes, en raison des réserves que vous avez émises ?

S'agissant du rapport relatif à l'exécution 2025, vous y évoquez une hausse majeure des prélèvements obligatoires. Je souhaiterais savoir quelle part de cette hausse relève de mesures nouvelles et quelle part relève d'un rattrapage par rapport au creux observé en exécution, lié à la baisse de l'inflation, à un phénomène de déconsommation sur les recettes de TVA, à la transformation de la composition du contenu de la croissance, notamment sur les exportations, et à l'effet du commerce extérieur sur ces recettes.

Concernant le RAA, vous jugez que le scénario économique du gouvernement pour 2026 est cohérent et que la prévision d'inflation est plausible. Quels sont les principaux risques qui pourraient remettre en cause ces prévisions, notamment en lien avec la durée du conflit au Moyen-Orient ? Certains instituts prévoient une inflation à 4 %, et non à 1,9 %. Que pensez-vous de cette prévision ? Comment évaluez-vous également la sensibilité des prévisions de croissance de + 0,9 % en 2026 à des chocs externes supplémentaires, comme une nouvelle hausse des prix de l'énergie ou un durcissement des conditions financières ?

Enfin, comment évaluez-vous l'impact qu'aurait un choc durable de 100 points de base sur les taux d'intérêt sur la trajectoire de la dette ? Quels ajustements budgétaires seraient alors requis pour en maintenir la soutenabilité ?

Mme Carine Camby. Sur la certification, ce que nous disons à propos des dépréciations des matériels militaires n'a rien à voir avec le budget. Par conséquent, la LPM, qui vise à financer des programmes de réarmement, n'aura sans doute que peu d'impact sur cette problématique. Celle-ci est surtout liée à des questions de systèmes d'information qui permettent de tenir les états des stocks, de connaître les coûts de personnel et de les valoriser lors des investissements. Je pense que ces questions ne seront pas réglées par la LPM. En revanche, il nous semble important de mieux évaluer la valeur des armements dans le bilan, afin d'avoir également une vision patrimoniale de cet effort.

En ce qui concerne les prélèvements en 2025, il y a effectivement 14 milliards d'euros de mesures nouvelles et 13 milliards d'euros d'évolutions spontanées. Je ne sais pas s'il y a un rattrapage, mais il est certain que l'élasticité des recettes est supérieure à 1 cette année, alors qu'elle était très inférieure à 1 les deux années précédentes. Il y a donc

sans doute un léger effet de rattrapage. L'effet total est de 23 milliards d'euros de mesures nouvelles pour l'ensemble des administrations publiques. Pour le budget de l'État seul, c'est 13 milliards d'euros.

Concernant les risques pesant sur les scénarios, nous ne les avons pas chiffrés. Il est évident que si le scénario se dégrade, la croissance pourrait baisser, de même que l'inflation pourrait augmenter. Selon certains scénarios dégradés, la croissance pourrait se situer entre 0 % et 0,5 % en 2026, et l'inflation pourrait monter à 3 %. Toutefois, il faut prendre ces scénarios avec une certaine prudence à ce stade.

Enfin, pour l'instant, le conflit a eu un impact sur les taux d'intérêt, mais il est fluctuant au gré des annonces. Il est impératif que la situation se stabilise pour que le coût de notre dette n'explose pas. Nous estimons à 78 milliards d'euros la charge d'intérêts potentielle de la sphère publique en 2026, un montant qui inclut déjà plusieurs milliards d'euros supplémentaires provisionnés au titre de la crise.

M. Didier Padey (Dem). Votre rapport sur l'exercice 2025 qualifie la réduction du déficit de « fragile », car elle repose pour moitié sur des hausses d'impôts importantes et, pour le reste, sur des opérations non pérennes, des transferts neutres en comptabilité nationale entre administrations publiques et des économies peu documentées et en partie non structurelles.

Dans votre deuxième recommandation, vous suggérez de limiter les prélèvements sur recettes (PSR) aux seuls montants évaluatifs et d'inscrire les dotations fixes, comme la dotation globale de fonctionnement (DGF), directement en crédits de mission. Si l'objectif de sincérité budgétaire est louable, ce basculement modifie partiellement la gestion budgétaire de l'État en lui permettant des mouvements de crédits, ce qui lui conférerait potentiellement une forme de délégation. Avez-vous évalué les effets ou les risques d'un tel changement ? Par ailleurs, ce changement nécessite-t-il une modification de la Lolf ou relève-t-il de la seule discrétion du gouvernement dans la présentation du PLF ?

Mme Carine Camby. Je tiens à rappeler que les PSR constituent une technique budgétaire dérogatoire à l'ouverture de crédits budgétaires. Il s'agit donc d'une manière différente d'autoriser des dépenses. L'avantage des PSR, notamment pour les collectivités locales, est que le gel et le surgel des crédits ne leur sont pas applicables, ce qui permet de neutraliser les risques.

Cependant, nous observons une certaine inflation des PSR : 27 PSR différents concernaient les collectivités territoriales en 2025, 5 nouveaux ont été créés en 2024 et 1 de plus est prévu pour 2025. Au total, cela représente près de 47 milliards d'euros, une somme considérable. Sur ce montant, 9 PSR sont évaluatifs et représentent 30 % du montant total, tandis que les 18 autres s'apparentent à des dotations budgétaires.

Pour répondre à votre question, il n'est pas nécessaire de modifier la Lolf pour réintégrer les PSR sur crédits limitatifs dans le budget de l'État. Bien entendu, si ces crédits étaient inscrits dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général, ils pourraient alors faire l'objet d'une réserve de précaution et d'un gel.

M. Pierre Henriet (HOR). Ma première question porte sur un signal qui nous paraît particulièrement préoccupant. Votre rapport relève que le taux d'emprunt à dix ans français a rejoint le niveau italien, alors même que notre ratio d'endettement reste inférieur à celui de l'Italie. Cette charge de la dette atteint 52 milliards d'euros en 2025 et pourrait dépasser 100 milliards d'euros d'ici 2029. Au-delà de ce constat, qu'est-ce qui, selon la Cour, pèse le

plus dans cette divergence ? Est-ce la trajectoire budgétaire elle-même, l'instabilité politique ou l'absence de lisibilité sur le retour sous les 3 % de déficit ?

Ma seconde question concerne le choc énergétique lié au conflit en Iran. On entend parfois, sur certains bancs de cette commission, que l'État s'enrichirait de ces crises par la fiscalité des carburants. Or, le rapport d'avancement annuel dit l'inverse : sur les 6 milliards d'euros d'impact budgétaire attendus en 2026, les recettes fiscales sont en recul et l'essentiel de cet effet tient à la charge de la dette, pour 3,6 milliards d'euros. Selon vous, à quel moment la crise que nous connaissons aujourd'hui deviendrait-elle un problème de soutenabilité à long terme ?

Mme Carine Camby. Concernant votre premier point, je dirais que tous les facteurs jouent sur les taux d'intérêt, car les marchés sont extrêmement sensibles aux annonces ponctuelles et réagissent très vite. La preuve en est que, si nous parvenons encore à vendre notre dette dans de bonnes conditions, nos taux augmentent, ce qui traduit bien une fragilité croissante. Le problème est que cela pèse lourdement sur notre capacité à financer d'autres dépenses.

Concernant le fait que le choc énergétique lié à la situation en Iran n'a pas permis de constituer une cagnotte, j'ai déjà indiqué que le HCFP confirmait en effet cette analyse. D'une part, on observe une baisse des volumes des accises sur l'énergie. D'autre part, il y a un effet retour de la moindre croissance en volume sur l'ensemble des prélèvements. Il risque d'y avoir moins de consommation des ménages, qui adopteront des comportements plus prudents, et un pouvoir d'achat forcément impacté par la hausse des carburants. Enfin, j'ai rappelé que la revalorisation du smic, qui interviendra sans doute au début de l'été, suscitera un surcroît d'allègements de charges qui pèseront sur nos finances publiques.

Il est bien difficile de dire jusqu'où cette situation est soutenable. Si l'on s'en tient au scénario de détente retenu par le gouvernement pour son RAA, l'impact sur la croissance devrait être faible et l'inflation resterait inférieure à 2 %. Cependant, comme je l'ai dit, des scénarios dégradés pourraient nous conduire à un choc de taux d'intérêt très important, conjugué à une diminution des recettes. Nous nous trouverions alors dans une grande difficulté, surtout si des mesures de compensation, comme celles annoncées hier, étaient étendues. Cela jouerait négativement sur l'équilibre des finances publiques sur tous les segments : les recettes, les dépenses et la charge de la dette.

M. Charles de Courson (LIOT). Je partage les critiques de beaucoup de mes collègues sur les conditions dans lesquelles nous travaillons. Ce ne sont pas des conditions acceptables. Vous n'y êtes pour rien, dans la mesure où vous êtes vous-mêmes saisis tardivement.

Premièrement, peut-on parler d'un budget « austéritaire » en 2025 quand les dépenses publiques croissent plus vite que le PIB et lorsque les prélèvements obligatoires augmentent extrêmement vite, de 0,8 point de la richesse nationale ? La baisse du déficit est liée à une augmentation massive des prélèvements obligatoires.

Deuxièmement, pourriez-vous nous indiquer l'ordre de grandeur des économies à réaliser chaque année au cours des trois prochaines années pour atteindre la cible de 3 % de déficit ? D'après vos réponses, le déficit spontané augmente de l'ordre de 23 milliards d'euros – 15 milliards d'euros pour l'État et 7 à 8 milliards d'euros pour la sécurité sociale –, auxquels il faut ajouter la réduction, soit environ 20 milliards d'euros (0,7 point de PIB). Peut-on donc confirmer qu'il faut trouver une quarantaine de milliards d'euros d'économies réelles ? Or, vous avez souligné dans votre rapport que les économies que vous avez pu

inventorier sur le seul budget de l'État s'élèvent à 4,8 milliards d'euros en 2025 et 3,7 milliards d'euros en 2024.

Troisièmement, le déficit de fonctionnement de l'État est de 129 milliards d'euros, pour 470 milliards d'euros de charges et 341 milliards d'euros de produits. Comment expliquez-vous que ce déficit soit en hausse, alors que le déficit en comptabilité budgétaire se réduit de 37 milliards d'euros, même en tenant compte de 10 à 12 milliards d'euros d'opérations neutres ?

Enfin, peut-on parler d'un État en faillite, quand ses actifs s'élèvent à 1 326 milliards d'euros et ses dettes à 3 442 milliards d'euros, dont 2 787 milliards d'euros de dettes à long et moyen termes ?

Mme Carine Camby. Pour répondre à votre première question, nous sommes effectivement dans une situation où les dépenses publiques augmentent plus vite que le PIB. Nous n'avons jamais qualifié aucun budget d'austéritaire, car notre déficit public reste très élevé, ce qui pose un problème de soutenabilité à long terme. Certaines dépenses connaissent une progression spontanée très importante et le budget de l'État fait face à des rigidifications croissantes.

Ainsi, pour obtenir des économies, il faut bien des réformes structurelles, peut-être quelques hausses de prélèvements obligatoires et certainement un effort sur les dépenses fiscales. Aucun moyen ne doit être négligé si l'on veut rester sur la trajectoire d'un retour à un déficit inférieur à 3 %.

Je voudrais d'ailleurs préciser que ce n'est pas parce que nous reviendrons à un déficit inférieur à 3 % que notre dette diminuera. Pour cela, il faudrait un excédent primaire, dont nous sommes très loin. Un tel retour permettrait seulement de stabiliser la dette, ce qui serait déjà un résultat appréciable, car je rappelle qu'elle augmente de trois points par an.

Concernant les comptes de l'État et le passage d'un compte à l'autre, il existe de nombreuses conventions comptables différentes. De plus, les dates de comptabilisation ne sont pas les mêmes et des provisions très importantes sont constituées en comptabilité générale de l'État, alors qu'elles ne devraient pas figurer ou ne figurent pas dans la comptabilité budgétaire. Ce n'est pas la première fois que nous constatons des variations très différentes, et parfois même de sens opposé, entre les deux comptabilités. Je vous avoue que cela pose un problème, car cela ne contribue pas à la lisibilité pour nos concitoyens. En réalité, aucune mesure n'est meilleure que l'autre ; elles sont simplement différentes.

Concernant l'ajustement nécessaire pour tenir la trajectoire de 3 %, il s'agit d'un ajustement primaire de 0,7 %, et même de 0,9 % si l'on neutralise la charge d'intérêts. Il faut noter que ce calcul est fait par rapport à un tendanciel. Il doit donc être pris avec des précautions méthodologiques et peut varier. Néanmoins, comme nous l'avions indiqué dans notre avis sur la loi actualisant la LPM, l'effort requis est d'un peu plus de 20 milliards d'euros par an. Sur ces 20 milliards d'euros, si la moitié est déjà préemptée par les lois de programmation sectorielles, on voit que la marge de manœuvre est très faible et que l'exercice sera difficile.

M. Daniel Labaronne (EPR). Au regard du rapport sur le budget de l'État en 2025, quels sont, selon la Cour des comptes, les principaux facteurs expliquant les écarts entre la trajectoire prévue et l'exécution constatée ? Ces écarts traduisent-ils des fragilités structurelles dans la construction budgétaire ?

Les hypothèses macroéconomiques et budgétaires retenues par le gouvernement vous semblent-elles suffisamment prudentes et crédibles pour garantir le respect de la trajectoire annoncée ?

Au vu des constats de la Cour des comptes et des réserves éventuelles formulées par le HCFP, quelles mesures de pilotage budgétaire et quelles réformes structurelles vous paraissent prioritaires pour renforcer dès 2026 la maîtrise de la dépense de l'État et la crédibilité de la trajectoire de finances publiques à moyen terme ?

Enfin, vous faites référence tantôt au PIB, tantôt à la croissance potentielle lorsque vous comparez l'évolution des dépenses publiques à notre création de richesse. Or, le PIB et la croissance potentielle ne sont pas tout à fait la même chose. Il me semble que c'est davantage la croissance potentielle que le PIB qu'il faut retenir comme référence.

Mme Carine Camby. En ce qui concerne les facteurs de divergence entre la prévision et l'exécution en 2025 sur le budget de l'État, le résultat est meilleur que prévu. C'est principalement dû à une évolution spontanée des recettes qui s'est avérée meilleure qu'anticipé. Nous sortons d'une période où cette évolution spontanée était faible et où les prévisions de recettes n'étaient pas atteintes. Pour la première fois, la prévision est dépassée, ce qui est notable et tient essentiellement à cette évolution spontanée.

Concernant les hypothèses macroéconomiques, nous avons estimé que, dans le scénario d'une détente progressive des prix du pétrole et d'un choc temporaire et ciblé du conflit au Moyen-Orient, les hypothèses de croissance et d'inflation sont plausibles. Mais il existe évidemment des aléas très importants liés à la situation géopolitique, dont nous ne pouvons pas connaître les impacts définitifs.

Quant aux mesures correctrices et aux réformes à mener, on nous pose souvent la question. Je réponds toujours que les rapports de la Cour sont remplis de propositions d'économies. Il peut s'agir de réformes structurelles, mais aussi d'un meilleur ciblage de la dépense ou de la suppression des effets d'aubaine. De nombreuses mesures de ce type pourraient être prises. Ce n'est pas à nous de choisir ; il appartient bien sûr au gouvernement et au Parlement de faire ces choix politiques.

Enfin, concernant la croissance potentielle, c'est effectivement la bonne référence pour évaluer l'ajustement structurel, mais cela dépend du ratio utilisé.

M. le président Éric Coquerel. Je cède la parole aux députés pour leurs questions.

Mme Edwige Diaz (RN). Cet avis du HCFP est édifiant, car il révèle le fossé entre les déclarations du gouvernement et la réalité. D'un côté, nous avons les déclarations du gouvernement : en 2020, Jean Castex annonçait une baisse de 20 milliards d'euros ; en janvier 2024, Gabriel Attal assurait devant le Sénat que le gouvernement reviendrait à la responsabilité budgétaire sans augmenter les impôts ; en septembre dernier, Sébastien Lecornu évoquait une baisse des impôts en faveur du travail. De l'autre côté, nous avons la réalité : une augmentation des prélèvements obligatoires de 23 milliards d'euros pour l'année dernière, pour atteindre environ 1 300 milliards d'euros, à laquelle s'ajoute une suppression des allègements de cotisations sociales.

Il n'est pas nécessaire d'avoir un doctorat en mathématiques pour comprendre que plus de recettes et moins d'allègements devraient conduire à une amélioration du déficit. Or, il n'en est rien. Le déficit est proche du double de celui de 2017 et reste à « un niveau beaucoup trop élevé pour permettre de stabiliser la dette ». D'ailleurs, vous rappelez que la France est le troisième pays le plus endetté de la zone euro.

Vous relevez par ailleurs que la lutte contre la fraude fiscale n'a pas produit les effets attendus, ce qui est bien dommage, puisqu'en 2023, Gabriel Attal annonçait un grand plan de lutte contre les fraudes avec plus de moyens, plus de contrôles et plus de résultats.

Face à la multiplication inquiétante des mensonges du gouvernement et à la révélation manifeste de son incompétence, envisagez-vous de renforcer vos échanges avec le gouvernement pour qu'il vous communique les vrais chiffres – puisque vous avez indiqué que tous ne vous étaient pas communiqués – et pour qu'il réagisse à vos préconisations ? Cela nous intéresse en effet de savoir ce que le gouvernement pense de tout cela, étant entendu que nous recevons les documents très tardivement et qu'il est très difficile d'avoir un débat avec lui.

Mme Carine Camby. Je pense que, de façon globale, nous disposons des vrais chiffres, puisque nous utilisons ceux de l'Insee, dont la fiabilité ne me semble pas pouvoir être mise en cause. Le fait que la France soit le pays de la zone euro qui a le déficit le plus élevé est avéré. Pour l'instant, la trajectoire de réduction reste à confirmer. L'année 2025 constitue une première marche, mais l'effort doit être poursuivi. Enfin, il est exact que nous n'avons pas eu les bons chiffres sur la saisine du HCFP concernant le RAA, mais je me suis déjà exprimée sur ce point.

M. le président Éric Coquerel. Depuis tout à l'heure, on explique qu'il y a une remontée des prélèvements obligatoires et des dépenses. En tendanciel, nous sommes tout de même passés, au niveau des dépenses, de 57,7 % du PIB en 2017 à 57,2 % aujourd'hui. Il y a donc bien une baisse tendancielle depuis 2017, même s'il y a eu effectivement une remontée l'an dernier. Au niveau des recettes, nous sommes passés de 54,3 % à 52,1 % aujourd'hui. C'est une remontée par rapport à 2024, où nous avions atteint 51,2 %, mais il y a bien toujours une baisse de plus de deux points des recettes en tendanciel depuis 2017. Je dis cela pour ne pas laisser penser que l'observation que vous faites sur cette année correspond à une tendance durable.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Le concept de rigidification des dépenses est très intéressant et soulève un problème démocratique. S'agit-il d'un indicateur précisément défini que vous suivez ? Pourriez-vous nous transmettre le détail des dépenses que vous considérez comme rigides, c'est-à-dire des dépenses qu'on ne peut pas modifier sans réforme structurelle ? Distinguez-vous plusieurs catégories ? Je pense, par exemple, aux dépenses liées aux retraites, qui relèvent d'une réforme démocratique assez simple, et aux dépenses engagées, comme celles relatives aux contrats sur le renouvelable, qui appellent des réformes de nature différente, nécessitant une plus grande radicalité politique.

Mme Carine Camby. Il s'agit effectivement d'un indicateur que nous essayons de suivre désormais dans nos rapports annuels sur l'exécution du budget. Cette rigidification s'élève à 15 milliards d'euros en 2025, contre 6,5 milliards d'euros en 2024 ; nous constatons donc une aggravation. J'ai aussi précisé que cela était lié à des investissements de très long terme, comme les programmes de défense, qui supposent une augmentation très importante des restes à payer. Il s'agit effectivement d'un problème.

Nous n'avons pas de catégorisation des réformes structurelles suivant leur nature. Ce qui est clair, c'est que nous inscrivons dans le tendanciel tout ce qui évolue spontanément, sans mesure particulière. Si l'on veut avoir un impact sur ce tendanciel, il faut, par exemple, rompre un contrat, dénoncer un contrat d'objectifs et de moyens (COM) d'un opérateur, ou faire une réforme des retraites. C'est un raisonnement assez simple, mais nous pourrions vous donner le détail des dépenses que nous incluons dans ce périmètre.

II. AUDITION DE M. ROLAND LESCURE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, ET DE M. DAVID AMIEL, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI RELATIVE AUX RÉSULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2025 ET SUR LE RAPPORT D'AVANCEMENT ANNUEL DU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL À MOYEN TERME

La commission entend M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et sur le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme.

M. le président Éric Coquerel. Je remercie MM. les ministres Roland Lescure et David Amiel de venir présenter le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, présenté mercredi dernier 22 avril en Conseil des ministres, ainsi que le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) national, qui doit être transmis aux institutions communautaires.

Après cette audition, la séquence relative à l'évocation des orientations et de la programmation des finances publiques se poursuivra par un débat en séance publique, comme le permet l'article 1er K de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), dès aujourd'hui à seize heures. Il me semblait toutefois important que nous puissions évoquer ces sujets et interroger les ministres en commission des finances auparavant.

M. Roland Lescure, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique. Le rapport d'avancement annuel 2026 constitue un point d'étape de la mise en œuvre de notre trajectoire pluriannuelle de finances publiques, recommandée par le Conseil européen le 21 janvier 2025. Il sera transmis à la Commission européenne une fois expiré le délai de quinze jours à compter de sa communication au Parlement prévu par la LOLF, conformément au nouveau cadre de gouvernance budgétaire européen.

Il est centré sur les progrès accomplis durant l'année écoulée en matière de réduction du déficit public, sur la mise à jour des prévisions macroéconomiques et de finances publiques du gouvernement pour l'année en cours et sur la mise en œuvre de nos engagements vis-à-vis de la Commission européenne, qui nous a permis d'obtenir un allongement de la période d'ajustement budgétaire de quatre à sept ans. La plupart des cibles et des jalons de ces engagements sont déjà atteints avant leur échéance. Pour les autres, c'est en bonne voie.

David Amiel développera les questions de finances publiques ; pour ma part, je présenterai un état des lieux de la situation macroéconomique. Elle est évidemment marquée par le conflit au Moyen-Orient, déclenché le 28 février 2026. Depuis, nous faisons face à un choc externe qui a des conséquences économiques mondiales.

Comme vous le savez, la réduction de l'offre de pétrole et de gaz provoque une hausse des prix sur les marchés mondiaux, qui se répercute sur les prix des carburants en France. Nous sommes entrés dans cette crise avec une économie plutôt résiliente : 0,9 % de croissance du PIB – soit davantage que le chiffre attendu, 0,7 % – en 2025 ; une inflation inférieure à 1 % – c'est important –, s'établissant également à 0,9 % ; des signaux conjoncturels positifs au premier trimestre 2026. Si ce conflit n'avait pas été déclenché, sans doute aurions-nous été

amenés à revoir à la hausse nos prévisions de croissance pour cette année. Nous sommes par ailleurs mieux préparés, moins exposés que nos voisins grâce à un mix énergétique plus décarboné et plus souverain.

Cette crise a déjà conduit à une dégradation de la situation économique au niveau mondial qui nous amène à revoir nos prévisions macroéconomiques par rapport au scénario de la loi de finances pour 2026. Notre prévision de croissance est ainsi revue à 0,9 % en 2026, soit 0,1 point de moins par rapport à la loi de finances que vous avez adoptée. Cela s'explique par l'affaiblissement de la demande intérieure privée – consommation des ménages et investissement privé – du fait de la hausse de l'inflation et d'un regain d'incertitude que nous espérons temporaire.

Cette révision est minime par rapport à celle appliquée dans d'autres pays dont la consommation énergétique dépend davantage que la nôtre des importations du Moyen-Orient : l'Allemagne a divisé par deux – 0,5 % au lieu de 1 % – sa prévision de croissance pour 2026 ; l'Italie l'a réduite à 0,6 %. Pour la France, une croissance de 0,9 % en 2026 équivaut aux prévisions de la Banque de France, du Fonds monétaire international (FMI) et du consensus des économistes dits privés.

Notre prévision d'inflation a été révisée, elle, à la hausse, à 1,9 % en moyenne annuelle pour 2026, soit 0,6 point de plus par rapport à la loi de finances, en raison de l'augmentation du prix des hydrocarbures. Là aussi, la prévision d'inflation en France est bien meilleure qu'ailleurs dans l'Union européenne, voire dans le monde.

Au vu des incertitudes auxquelles nous faisons face, ces prévisions sont fondées sur les anticipations des marchés de l'énergie au 23 mars : un prix du baril qui se maintiendrait autour de 100 dollars jusqu'à la fin du deuxième trimestre – il était un peu en dessous la semaine dernière et un peu au-dessus cette semaine. Ces prévisions sont implicitement liées à celle d'une détente progressive et d'une réouverture du détroit d'Ormuz – nous l'espérons tous – dans le courant du troisième trimestre.

Comme nous nous y étions engagés, nous avons saisi pour avis le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) de ces prévisions. Dans son avis publié le 22 avril 2026, il a estimé que le scénario économique actualisé du gouvernement était cohérent. La situation est évidemment très incertaine et il convient plus que jamais de prendre ces prévisions avec précaution. Le cessez-le-feu qui dure depuis le 8 avril demeure fragile et n'a pour le moment pas véritablement conduit à une réouverture du détroit.

Avec le président de la République et l'ensemble des membres du gouvernement, nous mobilisons pleinement la présidence française du G7 pour élaborer des réponses face à ce conflit et réduire autant que possible ses conséquences économiques. Nous avons été moteurs pour coordonner la libération des stocks stratégiques. J'ai réuni à Washington les ministres des finances et les gouverneurs de banque centrale du G7. Les échanges bilatéraux ainsi qu'avec les représentants des institutions financières internationales m'ont permis de rappeler la solidité relative de l'économie française face à la crise et les atouts du modèle énergétique français. J'ai également rappelé le caractère adéquat des mesures adoptées en réponse à cette crise – nous en débattrons peut-être.

Je dirai deux mots de la dette publique. Nous sommes entrés dans cette crise avec une amélioration notable, bien qu'insuffisante, de notre déficit public. Grâce à une gestion rigoureuse de nos finances publiques, notre déficit public a atteint, selon l'Insee, 5,1 % du PIB en 2025, après 5,8 % en 2024. L'indicateur de suivi européen – le taux de croissance de la dépense primaire nette, qui correspond aux dépenses publiques effectivement pilotées par

l'État, hors intérêts de la dette, dépenses conjoncturelles et exceptionnelles, mesures nouvelles en prélèvements obligatoires – s'élevait à 0,8 % en 2025. Ce niveau est conforme à la recommandation du Conseil européen.

Ces résultats sont encourageants, mais ne doivent pas nous conduire à ralentir nos efforts. Notre déficit est et reste trop élevé. Pendant près d'une décennie, la baisse des taux d'intérêt nous a permis de financer à bas coût l'augmentation de notre stock de dette. Depuis 2021, la normalisation des conditions de financement a mis fin à cette ère exceptionnelle. Ce nouveau contexte change radicalement la donne pour notre trajectoire budgétaire. La charge de la dette est devenue un poste de dépense important. Nous la révisons à 64 milliards d'euros en 2026 pour l'État, soit l'équivalent de deux fois le budget du ministère de l'intérieur et plus que le budget de l'éducation nationale. Elle augmente d'environ 10 milliards d'euros par an.

Il est donc fondamental de poursuivre notre consolidation budgétaire. Nous réaffirmons notre volonté de faire passer notre déficit sous la barre des 3 % en 2029, comme nous nous y sommes engagés, afin de stabiliser notre endettement, de limiter le poids de la charge de la dette et de conserver des marges de manœuvre en cas de nouvelle crise. C'est aussi la condition de notre prospérité économique, de la pérennité de notre modèle social, de notre crédibilité européenne et de notre souveraineté.

La situation économique que nous traversons ne doit donc pas nous faire dévier de notre objectif stratégique, qui est aussi un engagement européen : la stabilisation puis la réduction de la dette publique. Elle doit au contraire nous faire redoubler d'efforts pour piloter de près nos dépenses publiques et nous pousser à conserver une certaine prudence : il importe que chaque euro public dépensé le soit de manière efficace, en ciblant ceux qui en ont le plus besoin.

Encore une fois, ce choc externe est une mauvaise nouvelle pour nos finances publiques. Il engendre à la fois une hausse de l'inflation et des taux souverains – d'où un renchérissement du service de la dette, évalué à 3,6 milliards d'euros en année pleine –, une baisse des recettes publiques, évaluée à 0,6 milliard, une hausse des dépenses publiques estimée à 0,3 milliard, à quoi il faut ajouter les dépenses directement associées à la crise – surcoûts des opérations extérieures (Opex) et des aides ciblées. Le coût total pour les finances publiques est à ce jour estimé à environ 6 milliards d'euros. C'est pourquoi la réponse que nous apportons depuis le début de la crise est graduée, ciblée, temporaire, avec des mesures pour soutenir les secteurs et les travailleurs grands rouleurs les plus affectés par les hausses des prix de l'énergie.

Parallèlement à ces mesures à court terme, le Premier ministre nous a demandé d'agir pour que cette crise soit l'occasion de réduire structurellement notre dépendance aux hydrocarbures, comme l'ont fait nos prédécesseurs dans les années 1970. Après la programmation pluriannuelle de l'énergie en février, le gouvernement a ainsi publié jeudi dernier son plan d'électrification, qui contient plusieurs mesures visant à accélérer le passage à l'électrique dans les secteurs les plus émetteurs – logement, transport. Notre priorité est de les appliquer au plus vite.

Pour faire face ensemble, avec toutes les parties prenantes, à cette crise, notre stratégie est claire : suivre l'évolution de la situation en temps réel, avec tous les acteurs concernés, aider les entreprises et les ménages les plus affectés, réduire l'impact sur nos finances publiques. Je continuerai de vous rendre compte de la situation et des réponses que nous apportons.

M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics. Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et le rapport d'avancement annuel 2026 permettent de mesurer à la fois où nous en sommes en matière de trajectoire budgétaire et ce que les crises internationales – en particulier la guerre dans le golfe Persique – changent éventuellement pour cette trajectoire. Cela vient d'être rappelé, l'année 2025 s'est achevée avec un déficit public de 5,1 % du PIB, contre 5,8 % en 2024, en nette amélioration par rapport aux estimations de la loi de finances initiale, où la cible était fixée à 5,4 %.

Ce résultat est aussi le fruit d'un pilotage rigoureux tout au long de l'année 2025 : lorsque la croissance a été révisée à la baisse au printemps, il y a eu une annulation de près de 2,7 milliards de crédits de paiement et une adaptation à une évolution de la conjoncture, marquée, à l'époque, par une autre crise internationale, certes de moindre ampleur, mais réelle – la guerre commerciale internationale déclenchée début 2025. Grâce à cela, les dépenses publiques au sens du périmètre des dépenses de l'État ont été, fin 2025, conformes à la loi de finances initiale et le solde budgétaire de l'État s'est établi à moins 124,2 milliards d'euros, en amélioration de près de 15 milliards par rapport à la prévision initiale.

Nous abordons l'année 2026 avec une double exigence de sérieux et de réactivité. Le sérieux s'est déjà traduit par une division par deux – et même davantage – des reports de crédits de l'année 2025 à l'année 2026, les crédits reportés au titre du budget général s'étant élevés à 2,1 milliards d'euros en 2026, contre 4,4 milliards en 2025. Cette volonté de limiter au maximum les reports de crédits résulte d'une exigence de sérieux budgétaire et de transparence eu égard à nos discussions en loi de finances initiale.

Il a également fallu faire preuve de réactivité, puisque la guerre dans le golfe Persique a été déclenchée après la promulgation de loi de finances initiale pour 2026. Son coût est estimé à environ 6 milliards d'euros sur le solde 2026, sans préjuger de ses effets au titre de l'année 2027. Ils se décomposent de la manière suivante : environ 4,4 milliards d'euros – c'est le chiffre qui figure dans le rapport d'avancement annuel (RAA) – au titre de la révision à la hausse de l'inflation et à la baisse de la croissance, affectant à la fois la charge de la dette, les recettes et les dépenses ; selon la durée du conflit, un coût des opérations extérieures qui pourrait atteindre 1 milliard ; environ 470 millions au titre des mesures de soutien annoncées à ce jour – j'insiste sur ce dernier élément et j'invite à la plus grande prudence, car tout dépend de l'évolution du conflit, en durée comme en intensité.

Au-delà des effets budgétaires, ce choc pèse aussi sur notre économie et notre activité. Lors du comité d'alerte sur les finances publiques qui s'est tenu le 21 avril dernier, nous avons annoncé 6 milliards d'euros de régulation budgétaire pour l'année 2026, correspondant à un redéploiement pour faire face aux coûts que je viens d'évoquer.

Les mesures d'aide face à la crise doivent être à la fois ciblées et financées. Nous sommes entrés dans une époque où les crises internationales surviennent chaque année ou presque : la guerre en Ukraine et ses conséquences énergétiques en 2022-2023, les turbulences commerciales de l'année 2025, la guerre au Moyen-Orient en ce début d'année 2026. En tout état de cause, il est très important que nous puissions tenir nos objectifs en matière de dépenses publiques, à la fois pour continuer à financer, accompagner, soutenir ceux qui en ont le plus besoin dans cette situation – tant les entreprises que les ménages – et pour conserver des marges de manœuvre afin d'investir dans l'avenir et de mettre les Français le plus à l'abri possible de ces chocs extérieurs – c'est le sens du plan d'électrification rappelé à l'instant.

Nous transmettrons sous quinzaine à votre commission les mesures de freinage de la dépense que le gouvernement sera amené à prendre ; elles permettront de détailler les 6 milliards d'euros que j'ai évoqués.

M. le président Éric Coquerel. En ce qui concerne les comptes 2025 comme pour l'exercice 2024, la Cour des comptes se montre assez sévère au sujet des méthodes adoptées en cours de gestion afin de réduire la dépense. En 2025 comme en 2024, le gouvernement a choisi le rabot et l'annulation de crédits. En conséquence, l'exécution a été marquée par des tensions sur certains programmes et a impliqué une « contrainte forte sur la ressource des ministères » – je cite la Cour des comptes. Comme l'a souligné Pierre Moscovici l'année dernière, le pilotage à coups de gels, de surgels, d'annulations et de rabots n'est jamais le plus intelligent. Pourtant, c'est encore cette stratégie qui va être appliquée cette année, et pas uniquement pour faire face aux conséquences de la guerre.

Comme le HCFP l'a indiqué dans son avis, les annulations annoncées la semaine dernière auraient de toute façon été nécessaires – peut-être pas dans les mêmes proportions, certes – pour tenir l'objectif de déficit prévu par la loi de finances. En d'autres termes, même avant l'adoption du budget, le recours à un décret d'annulation était déjà dans les tuyaux. N'est-il pas temps de mettre fin à cette pratique, qui frôle l'insincérité, pour enfin modifier le budget par des lois de finances rectificatives ? Ne serait-ce pas de bonne gestion que d'y recourir le plus vite possible avant l'été et une situation encore aggravée, si la guerre dure ou, du moins, si les événements au Proche et au Moyen-Orient laissent penser qu'on ne reviendra pas avant très longtemps au prix du baril d'avant-guerre ?

Sur l'année 2026 et le rapport d'avancement annuel, ma première série de questions porte sur les mesures d'aide décidées au fur et à mesure de la crise. Dans l'encadré 5 du rapport d'avancement annuel, il est fait état des mesures de soutien ciblées décidées par le gouvernement depuis le début de la crise énergétique, pour un coût total estimé à 150 millions d'euros à la date du 20 avril 2026. Or, depuis, de nouvelles mesures ont été annoncées, notamment pour les gros rouleurs et les entreprises du bâtiment, dont le coût pourrait être de l'ordre de 170 millions d'euros – si j'ai bien compris. Confirmez-vous cet ordre de grandeur ? Ces mesures complémentaires pourraient-elles durer jusqu'à l'été ?

Confirmez-vous également que ces mesures nouvelles n'ont pas été prises en compte dans le surcoût lié au conflit iranien qui vous conduit à annoncer un effort supplémentaire à hauteur de 6 milliards d'euros ? Cela signifie-t-il que le montant de ces mesures de réduction ou de gel de la dépense sera plus proche de 6,5 milliards ?

J'ai une deuxième série de questions sur la cohérence de vos prévisions en matière d'investissement – investissement des ménages ou des entreprises, investissement public. Elles ne sont alignées avec aucun chiffre des grands prévisionnistes – l'Insee, la Banque de France, l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques), Rexecode. Quelles hypothèses précises sous-tendent vos chiffres et comment justifiez-vous de tels écarts ?

J'ai ensuite deux questions majeures, assez simples.

Vous annoncez une trajectoire où le déficit passerait de 5 % à 3 % du PIB en trois ans, soit un ajustement de 2 points, contre seulement 0,1 point cette année. À part par la méthode Coué, savez-vous comment y parvenir ? Quelles sont vos prévisions en matière de hausse des recettes et de baisse des dépenses ? La semaine dernière, ici même, le HCFP a jugé cet objectif très difficile à atteindre.

Afin que les États puissent s'endetter à moindre coût pendant la crise du covid, la BCE (Banque centrale européenne) avait lancé un grand programme d'achat de titres souverains. Or nous sommes dans un contexte de crise et de hausse des taux d'intérêt – cette dernière est sans lien avec le fait que notre dette serait trop élevée puisque tous les pays européens en sont victimes, y compris, vous l'avez dit, ceux qui ont aussi des problèmes économiques. La France ne devrait-elle pas s'adresser dès aujourd'hui à ses partenaires européens et à la BCE pour obtenir ce type de prêt direct, de façon à ne pas être soumise à la pression des marchés ?

Monsieur David Amiel, ministre. En ce qui concerne votre question sur les mesures de régulation budgétaire, nous avons été extrêmement transparents sur le coût de la crise tel que nous l'estimons à ce jour. J'en ai donné le détail dans mon propos introductif. Il peut évidemment faire l'objet de discussions et de débats. Je serai toutefois très clair sur le fait que les mesures de régulation budgétaire que nous sommes amenés à prendre correspondent très exactement au coût de la crise tel que nous l'estimons. Par définition, nous ne pouvions pas l'anticiper au moment de la discussion sur la loi de finances initiale, qui s'est tenue avant le déclenchement de la guerre au Moyen-Orient.

Je rappelle que ces 6 milliards d'euros se décomposent comme suit : 4,4 milliards d'euros au titre de l'impact économique direct, par les effets à la fois sur l'inflation et par la croissance ; 1 milliard au titre des risques que nous anticipons en matière d'opérations extérieures ; 470 millions au titre des mesures de soutien apportées tant aux entreprises, dans les différents secteurs concernés, qu'aux ménages.

Je vous confirme que nous comptons dans ces 6 milliards l'ensemble des mesures de soutien annoncées à ce jour, évaluées à 470 millions d'euros.

Vous avez également évoqué la question des mesures de régulation budgétaire en cours d'année. Comme vous le savez, les lois organiques prévoient la possibilité de recourir à des décrets d'avance en cours de gestion, pour faire face à des chocs imprévus. Je ne vois pas quel choc pourrait être plus imprévu que celui d'une guerre qui n'avait pas été déclenchée au moment de la loi de finances. La situation est par ailleurs conforme à ce qu'on a observé ces dernières années : entre 2008 et 2012 comme entre 2013 et 2017, donc bien avant la majorité actuelle, il y avait en moyenne à peu près trois décrets d'avance par an.

M. Roland Lescure, ministre. Notre prévision de croissance est, je l'ai dit, en phase avec celles des organismes indépendants comme l'OFCE, des institutions internationales comme le FMI et l'OCDE, de la Banque de France, de l'Insee et du consensus des économistes, qui, toutes, se situent entre 0,8 % et 1 %.

Certes, la composition de la nôtre est un peu différente : la hausse de l'investissement des entreprises – de 1,3 % en 2026 – y est un peu plus marquée que dans certaines de ces prévisions. Il s'agit d'ailleurs plus d'une stabilisation que d'une reprise, après une baisse de 2,4 % en 2024 et une stabilisation en 2025. Là encore, le début d'année était encourageant, avec un acquis favorable au quatrième trimestre et des indicateurs conjoncturels positifs.

Nous sommes convaincus qu'un certain nombre d'investissements de long terme doivent être faits par les entreprises, notamment l'adaptation à l'intelligence artificielle (IA) et la transition numérique et écologique. La logique est celle d'un début de redressement de l'investissement des entreprises – même s'il n'est pas très élevé – du fait de trois facteurs : un taux de marge plutôt élevé, un investissement structurel et une dynamique conjoncturelle plutôt favorables.

De la même manière, après quelques années de vaches maigres, on constate un début de reprise de l'investissement dans le secteur du logement, en partie lié aux mesures prises dans le budget, notamment sur le statut du bailleur privé. Nous sommes toutefois restés prudents dans nos prévisions.

Pour le reste, nous considérons que le budget était un bon budget – par définition, puisqu'il avait été adopté par la représentation nationale. Nous étions plutôt en phase avec son exécution quand la crise fut venue. Les mesures de correction que nous vous présentons et que nous avons intégrées à nos chiffres sont vraiment liées au coût de la crise.

M. le président Éric Coquerel. Vous ne répondez toujours pas à ma question sur la BCE. Pendant le covid, la BCE a fait des prêts directs aux États, en dehors des marchés. J'estime que nous sommes dans une situation de crise exceptionnelle ; les taux d'intérêt – en hausse –augmentent la charge de la dette à hauteur de 3,6 milliards d'euros. Vous parlez de 6 milliards, mais cela ne va pas s'arrêter là. Qu'en est-il d'une initiative de la France auprès de ses partenaires et de la BCE pour que celle-ci procède de la même manière qu'à l'époque ? D'autres pays pourraient être intéressés.

M. Roland Lescure, ministre. Pardon d'avoir oublié de répondre à cette question. Vous anticipez une dégradation de la situation, mais, heureusement, nous n'en sommes pas là. À ce stade, la logique est de suivre cette crise au jour le jour, surtout pas de tirer des plans sur la comète, ni exagérément optimistes, ni exagérément pessimistes. Franchement, l'incertitude est très grande. Notre devoir est plutôt d'analyser au maximum les faits, leur impact macroéconomique, et de piloter le mieux possible les conséquences économiques de la crise.

À l'époque dont vous parlez, la baisse de l'activité était de 20 ou 30 %, parfois même 40 % les premières semaines, et la récession était historique. Nous espérons que la croissance sera positive cette année, de l'ordre de 1 % ou un peu en dessous. Les taux d'intérêt ont, certes, monté, mais s'ils conservent leur niveau actuel jusqu'à la fin de l'année, on se situera à 10 points de base au-dessus de ce qui figurait dans le budget – 3,8 % versus 3,9 %. *In fine,* ils seront donc plutôt en phase avec ce que nous avions en tête : ils ont été un peu plus bas qu'attendu en début d'année et sont un peu plus hauts aujourd'hui.

Il n'y a donc pas de raison de demander des mesures exceptionnelles, historiques, qui pourraient éventuellement donner l'impression aux marchés que nous ne sommes plus capables de financer notre dette nous-mêmes. Je suis extrêmement prudent s'agissant de mesures qui pourraient laisser penser que la zone euro en est réduite à un financement monétaire de sa dette : ce serait un signal extrêmement anxiogène.

Les émissions se poursuivent exactement comme prévu, au rythme prévu. Elles sont toujours très demandées, sur des taux un peu plus élevés. Il n'y a aujourd'hui aucune raison de s'inquiéter, donc de souhaiter des mesures qui pourraient être interprétées comme un signal d'inquiétude.

M. le président Éric Coquerel. Merci ; je vais garder l'enregistrement de cette réponse et je le ressortirai quand on nous parlera de la dette comme d'un énorme épouvantail qui justifie tout.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le RAA 2025 avait fixé une trajectoire menant à un objectif de déficit de 2,8 % à l'horizon 2029. Ma première question est la suivante : le RAA 2026, qui ne propose pas d'actualisation, reprend-il ce même objectif et considérez-vous que cet objectif reste crédible ?

Deuxièmement, pour y parvenir, la Cour des comptes a indiqué qu'un effort annuel de l'ordre de 0,9 point serait nécessaire. Or nous n'en sommes probablement qu'à 0,1 point d'effort en 2026. Dans ces conditions, comment pensez-vous qu'il soit possible d'atteindre 2,8 % en 2029 ?

Ma troisième question porte sur la nature de ces efforts. Ils reposent actuellement sur la technique du rabot, outil intéressant mais qui ne peut évidemment pas être reconduit chaque année. Un tel dispositif n'est tenable que s'il s'accompagne d'une diminution structurelle de la dépense. La dépense primaire nette respecte certes vos prévisions, mais elle se maintient au plafond de nos engagements, sans aucune marge de manœuvre.

Enfin, ma quatrième question concerne les 6 milliards d'euros de dépenses en moins dont nous avons discuté lors du comité d'alerte qui s'est tenu à Bercy il y a une semaine. J'avoue n'avoir pas encore parfaitement saisi quels sont les crédits ciblés : avez-vous des informations plus précises à nous communiquer ?

M. Roland Lescure, ministre. Je répondrai à vos deux premières questions, monsieur le rapporteur général, laissant à David Amiel le soin de traiter les deux suivantes. Cela me permettra de répondre aussi à M. le président sur cet aspect.

Oui, je suis convaincu que nous devons être sous la barre des 3 % de déficit en 2029. Il le faut, et pas pour faire plaisir à Bruxelles : la parole de la France nous engage. Il le faut surtout parce que c'est la seule manière de stabiliser puis, je l'espère, de commencer à réduire notre dette publique. Cette trajectoire est cruciale pour la crédibilité de la signature de la France, dont je suis le garant en tant que ministre des finances. Elle l'est tout autant pour notre capacité à préserver l'avenir de nos enfants et des générations futures. Il faut le faire.

Mais peut-on le faire ? Certes, eu égard à la bonne nouvelle qu'ont constitué les résultats de l'année passée – un déficit contenu à 5,1 % – et compte tenu de notre décision de ne pas réviser l'objectif pour 2026 en raison des incertitudes actuelles, l'effort de 0,1 point peut sembler modeste. À ce rythme, c'est vrai, nous n'y sommes pas encore. Cependant, n'oublions pas que l'année dernière, nous avons réduit le déficit de 0,7 point. Ce résultat est le fruit d'un pilotage très rigoureux de la dépense publique et, comme cela a été souligné, d'une hausse de certains prélèvements. Je reste donc convaincu que cet objectif est non seulement nécessaire, mais qu'il est atteignable.

Pour y parvenir, deux conditions me semblent impératives. La première dépend de notre action immédiate ; la seconde relèvera, le moment venu, de nos successeurs.

La première condition consiste à s'assurer que, lors des discussions budgétaires de l'année prochaine, nous puissions nous mettre d'accord sur un objectif de redressement des finances publiques. Même si la période électorale à venir suscitera inévitablement des débats de fond importants, j'espère que nous saurons trouver un consensus, d'abord au sein de cette commission puis dans les hémicycles de l'Assemblée et du Sénat, afin de poursuivre la réduction du déficit public. Les prochaines discussions budgétaires y seront consacrées.

La seconde condition, essentielle elle aussi, relève moins de mon action que de celle de nos successeurs : il s'agit du débat sur les finances publiques qui s'ouvrira lors de l'élection présidentielle de 2027 et des scrutins qui s'ensuivront. Je suis convaincu que des options divergentes seront présentées, tant sur nos objectifs stratégiques de réduction du déficit et de la dette publique que sur les moyens d'y parvenir. J'espère que les élections présidentielles et législatives permettront de mener ce débat de façon ouverte et responsable, afin que les Français puissent arbitrer entre ces différentes trajectoires.

En résumé : oui, il faut le faire, et oui, nous pouvons le faire. Quoi qu'il en soit, de notre côté, nous faisons tout pour poursuivre cet effort jusqu'en 2027, et nous prendrons toute notre part aux débats qui permettront de continuer à le faire au-delà de cette échéance.

M. David Amiel, ministre. Je réaffirme qu'il est primordial de maintenir une doctrine de financement à l'euro près. Lorsque les chocs internationaux se multiplient en cours d'année, si nous nous accordons systématiquement une marge d'endettement supplémentaire, nous nous exposons à une trajectoire explosive. À terme, une telle dérive nous rendrait incapables de soutenir ceux qui en ont besoin ou d'investir dans l'avenir.

En ce qui concerne les 6 milliards d'euros d'économie annoncés, j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer le fait qu'elles se répartiraient entre 4 milliards au titre des dépenses de l'État et 2 milliards du côté des administrations de Sécurité sociale (Asso). Je vous confirme que le détail des informations, en particulier pour ce qui est des dépenses de l'État, sera transmis à votre commission sous une quinzaine de jours.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). J'hésite presque à prendre la parole, parce que vous n'apportez strictement aucune réponse aux questions qui vous sont posées. C'est consternant sur le fond mais aussi pour la démocratie. Je ne sais même pas si vous mesurez à quel point vous éludez les interrogations de notre commission : vous ne faites que réciter des éléments de langage. À cet égard, je viens d'entendre une formule que nul n'avait osé prononcer depuis un certain temps : celle qui consiste à dire que l'on gère « à l'euro près » dans les moments difficiles. C'était le slogan de Bruno Le Maire il y a quelques années. Or, depuis lors, cette gestion « à l'euro près » s'est traduite, selon les exercices, par un déficit cumulé de 500 à 600 milliards d'euros.

J'aimerais donc entendre votre réaction à l'analyse de la Cour des comptes, qui établit un lien direct entre votre budget pour 2025 et ce qu'il faut bien appeler des mensonges pour 2026. Que dit la Cour ? « En conclusion, si le déficit de l'État a diminué en 2025, il reste très élevé et sa réduction a résulté d'une forte hausse des impôts » – effectivement, 30 milliards – « et d'économies majoritairement non pérennes. L'impact des choix budgétaires opérés en 2025 se traduit d'ores et déjà par une contrainte forte sur l'exercice 2026, avec une loi de finances initiale qui prévoit de moindres hausses de recettes qu'en 2025 ». Répondez précisément à ça ! Vous aviez nié toute hausse d'impôts en 2025, or il y en a eu pour 30 milliards. Vous affirmiez que la dépense était maîtrisée, or elle ne l'est pas : ce ne sont que des coups de rabot et des mesures sans lendemain sur des dépenses extraordinaires. Et pour 2026, c'est exactement pareil ! En comité d'alerte sur les finances publiques, monsieur Lescure, vous vous félicitiez d'un « excellent budget pour 2026 » ; pourtant, le Haut Conseil des finances publiques juge, quant à lui, que ce budget a été « très mal construit » et qu'il n'offre « aucune marge de manœuvre ». Comment expliquez-vous un tel hiatus ? Répondez aux questions qui vous sont posées !

Vous ne savez même pas précisément, au-delà de vagues intentions, quelles économies vous ferez en 2026, et, après neuf ans de macronisme, vous n'êtes même pas capables de présenter une seule réforme structurelle pour réduire une dépense publique de 1 600 milliards d'euros… Je vous l'ai déjà dit en séance et je vous le redis ici, en face : je ne comprends pas comment, moralement et humainement, vous pouvez encore vous regarder dans un miroir et, surtout, vous asseoir dans un siège de ministre.

M. Roland Lescure, ministre. J'hésite, à mon tour, à répondre à cette question qui n'en est pas une. Vous débarquez en commission des finances ; pour y avoir moi-même siégé quelques fois, j'ai le souvenir d'une instance où l'on travaillait avec sérieux, où l'on posait des questions sérieuses et où l'on attendait des réponses sérieuses. Vous partez dans tous les sens, vous nous faites des procès d'intention et vous nous prêtez des propos que nous n'avons jamais tenus.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Ha !

M. Roland Lescure, ministre. Vous pouvez vous exclamer bruyamment, mais je n'ai jamais nié – nous n'avons jamais nié – la manière dont le déficit a été réduit l'an dernier. Cette réduction est le résultat d'une bonne tenue des dépenses, conforme aux prévisions, et d'une hausse des prélèvements obligatoires. La Cour des comptes le dit, David Amiel l'a dit à maintes reprises et je l'ai dit également, tout comme l'Insee.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Vous avez dit qu'il n'y avait pas de hausses d'impôts ! C'est incroyable de mentir comme ça !

M. Roland Lescure, ministre. Ressortez-moi l'enregistrement du moment où j'ai dit qu'il n'y avait pas de hausse d'impôts en 2025. Lors de l'examen du budget pour 2025, j'étais député comme vous ; je siégeais à vos côtés, et ce budget, je l'ai voté. J'ai même déploré ces hausses d'impôts ! Quant à l'exercice 2026, j'ai moi-même déposé des amendements prévoyant des hausses exceptionnelles de l'impôt sur les sociétés, tout en précisant qu'en tant que ministre des finances, j'aurais préféré ne pas avoir à y recourir.

Le budget pour 2026 est donc bien, ne vous en déplaise, piloté à l'euro près. Il est certain que si nous avions adopté les 35 milliards d'euros de hausses d'impôts que vous appeliez de vos vœux, nous ne serions pas à l'euro près ! La réalité est simple : nous avons limité les augmentations de la fiscalité dans les budgets qui ont été votéset, face à une crise internationale qui introduit de l'incertitude, nous gérons la situation du mieux possible.

M. le président Éric Coquerel. Je rappelle que les budgets n'ont pas été votés en 2025.

M. Roland Lescure, ministre. Vous avez raison. Je m'efforce de toujours dire « adoptés », mais je me suis un peu emporté.

M. Benjamin Dirx (EPR). Les résultats dont nous discutons traduisent un redressement réel de nos finances publiques : le déficit s'établit à 5,1 % du PIB, un chiffre inférieur à la cible que nous avions fixée en loi de finances initiale, tandis que le solde budgétaire s'améliore de près de 32 milliards par rapport à 2024. C'est le fruit d'un pilotage sérieux, mené dans un contexte d'exécution particulièrement difficile puisque la loi de finances pour 2026 n'a été promulguée que le 14 février. Ce succès ne doit rien au hasard : il repose sur les mesures de recettes engagées dès la loi de finances pour 2025, sur la maîtrise des dépenses ministérielles et sur la mobilisation d'un dispositif de régulation budgétaire robuste tout au long de l'année. Sans ces efforts, le déficit aurait été sensiblement plus élevé.

Ma première question concerne la trajectoire pour 2026 : comment le gouvernement entend-il consolider ce mouvement de redressement, notamment s'agissant de la maîtrise de la dépense courante, afin d'ancrer durablement la baisse du déficit structurel ?

Ma seconde question a trait à la charge de la dette. Pouvez-vous nous préciser les hypothèses de taux retenues pour l'exercice 2026 ainsi que les instruments dont dispose le

gouvernement pour sécuriser nos financements dans un environnement de marché qui reste attentif à notre trajectoire ?

M. David Amiel, ministre. En effet, la priorité absolue pour 2026 est de tenir l'objectif de dépenses de l'État, conformément à ce qui a été adopté en loi de finances initiale. Ce n'est évidemment pas la solution de facilité. Une élection présidentielle aura lieu l'année prochaine ; il aurait été aisé, pour le gouvernement, de reporter la facture sur ses successeurs ou d'écouter ceux qui, ici, nous pressent d'engager des milliards d'euros de dépenses sans l'ombre d'un financement. Mais cela aurait été trahir notre devoir ainsi que les engagements souscrits devant cette assemblée. C'est la raison pour laquelle nous serons amenés à prendre des mesures de régulation budgétaire à la hauteur de la crise que nous traversons. Nous avons fait preuve d'une transparence totale à chaque étape, d'abord pour ce qui est de l'impact sur les recettes fiscales – y compris celles liées aux carburants –, puis, la semaine dernière, s'agissant des nouvelles estimations du coût de la crise et du quantum des décisions que nous devons prendre. Nous sommes en train d'achever les arbitrages concernant leur répartition ; comme je l'ai indiqué, ils seront finalisés sous une quinzaine de jours.

M. Roland Lescure, ministre. En ce qui concerne l'impact de la hausse des taux sur la charge de la dette, la loi de finances initiale reposait sur une hypothèse de taux longs à 3,8 % en fin d'année ; dans la prévision actualisée du RAA, nous sommes à 3,9 %. L'impact est donc, en définitive, assez faible. En revanche, la hausse de l'inflation a un impact majeur, car une partie des obligations émises par l'État français est indexée sur l'inflation. C'est ce qui explique en grande partie l'augmentation de la charge de la dette évoquée par David Amiel. Notre dette ayant une maturité moyenne assez élevée – huit ans et demi –, la hausse des taux d'intérêt ne se répercute heureusement que de manière progressive sur son coût. Toutefois, cette charge augmente depuis maintenant six ans et cela commence à se voir – avec un coût de 64 milliards d'euros en 2026.

Que faisons-nous pour gérer cette situation ? Tout d'abord, j'espère que nous parviendrons, ensemble, à voter des budgets qui nous placeront sur une trajectoire de baisse de la dette. Ensuite, nous devons continuer à très bien gérer notre relation avec les marchés. Nous disposons pour cela d'une agence, l'Agence France Trésor (AFT), qui pilote nos émissions avec une grande efficacité. Elle est reconnue partout comme l'une des meilleures agences de gestion de la dette au monde. Je peux d'ailleurs vous annoncer qu'à ce jour, nous avons déjà réalisé plus de 30 % de notre programme d'émissions annuel, sans aucune difficulté d'absorption par les marchés nationaux et internationaux. Nous bénéficions de fonctionnaires d'une qualité exceptionnelle pour gérer notre dette publique ; leur expertise est unanimement saluée et ils poursuivront cette mission avec la même exigence.

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Ce moment est aussi l'occasion de rappeler, une fois de plus, l'absurdité du cadre budgétaire européen. Le PSMT contraint non seulement notre économie, mais aussi le débat démocratique sur les choix budgétaires et politiques qui doivent être faits, en nous enfermant dans une vision austéritaire qui vient sans cesse raboter les dépenses publiques. Cela n'a aucun sens dans le monde où nous vivons. Votre raisonnement est le suivant : vous faites comme si les crises et les chocs exogènes étaient des exceptions ne survenant que quelques mois tous les dix ans, alors que la réalité, c'est que la crise est devenue la norme. Vous agissez comme si les mesures que vous prenez en ce moment visaient à préserver nos capacités de dépense en vue d'un hypothétique futur calme et serein. Mais c'est maintenant qu'il faut investir dans la bifurcation écologique, la stratégie industrielle et la transition énergétique !

Vous menez d'ailleurs une politique au doigt mouillé : vous ajoutez des milliards à la loi de programmation militaire pour, ensuite, raboter 6 milliards d'euros en cours d'année

par rapport aux autorisations d'engagement qui auraient dû être exécutées. Il n'y a aucune stratégie ! Si nous avions lancé le plan d'électrification il y a dix ans à la hauteur des moyens nécessaires, nous n'en serions pas à faire un plan au rabais et dans l'urgence ; les Français seraient bien mieux protégés.

Ce cadre budgétaire n'a donc vraiment aucun sens. La preuve en est que le débat sur d'éventuelles dérogations revient de manière récurrente. Nous l'avons eu à plusieurs reprises, ici même, lors du débat sur la loi de programmation militaire, en évoquant l'opportunité de sortir les dépenses militaires du calcul du PSMT. Pourquoi ne pas faire de même pour la transition écologique, qui requiert plusieurs dizaines de milliards d'investissements publics et revêt un caractère tout aussi urgent ?

Je me permets donc d'insister : s'agissant des 6 milliards qui s'apprêtent à être rabotés, qu'est-ce qui légitime l'absence d'un débat démocratique transparent, dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative digne de ce nom ?

Surtout, il est temps d'actionner enfin le levier des recettes. Nous sommes dans une impasse politique et idéologique terrible, qui vous oblige à faire des circonvolutions et vous condamne à une gestion au jour le jour. Cela crée des contradictions internes à votre propre logiciel politique : d'un côté, vous affirmez qu'il faut absolument tenir cette trajectoire de réduction des dépenses publiques ; de l'autre, vous êtes mis au pied du mur par la réalité concrète. Oui, il faut plus de moyens pour le militaire face aux enjeux géostratégiques actuels ; oui, il faudra des investissements massifs pour la bifurcation écologique ; et oui, les « cathédrales industrielles » voulues par M. Macron vont coûter un peu d'argent.

Je m'interroge sur l'impasse dans laquelle vous met le respect du cadre idéologique imposé par Bruxelles et je pense opportun de remettre enfin la question des recettes sur la table en vue des ajustements budgétaires prévus pour cette fin d'année.

M. Roland Lescure, ministre. J'en profite pour apporter une précision : j'ai mentionné tout à l'heure, dans ma réponse à M. Dirx, que nous avions réalisé 30 % de notre programme d'émissions de l'année ; nous en sommes en réalité à 45 %, encore plus que ce que j'indiquais.

Madame Lejeune, je ne suis pas surpris mais tout de même un peu déçu. En écoutant le début de votre question, j'avais envie de vous dire : « Banco ! » Banco : ne nous censurez pas sur la programmation pluriannuelle de l'énergie. Banco : soutenez nos plans d'électrification. Banco : votez la loi « industrie verte », qui nous a permis d'accélérer l'industrialisation dans les secteurs de la transition écologique et de créer des crédits d'impôt – vous ne l'avez pas votée –, et votez les lois d'accélération relatives aux énergies renouvelables et au nucléaire – vous n'avez voté que le volet consacré aux renouvelables !

Il y a beaucoup de choses que nous avons faites…

Mme Claire Lejeune (LFI-NFP). Mal faites !

M. Roland Lescure, ministre. Mal faites ? Aujourd'hui, la France est bien mieux préparée et bien moins exposée à la crise en provenance d'Iran que la plupart de ses partenaires européens. Pourquoi ? Parce, que depuis 2022, nous avons remis en fonction nos centrales nucléaires – auxquelles vous êtes viscéralement opposés – et nous avons investi dans l'atome. Et là-dessus, vous finissez par nous soutenir, même si vous ne votez jamais les budgets qui vont avec.

La France n’est donc pas dans une impasse : elle est sur la bonne voie. On peut débattre pour savoir si nous allons assez vite, mais alors que nous pourrions, pour une fois, nous rejoindre sur l’orientation, j’aurais aimé entendre, de la part d’une députée de La France insoumise, que des avancées réelles ont été accomplies et qu’elles vont plutôt dans la bonne direction.

Mais j’ai évidemment entendu la fin de votre question. En France insoumise, tout finit toujours par des impôts. Ce qui vous importe, c’est de pouvoir augmenter la pression fiscale, là où nous considérons que la fiscalité est déjà suffisamment lourde pour ne pas en rajouter. Il est certain que nous aurons ce débat lors de l’examen du prochain projet de loi de finances ; en attendant, nous sommes dans une logique de pilotage au plus près des enjeux d’exécution budgétaire, tout en nous assurant que cette crise soit l’occasion d’investir à fond dans l’électrification à la fois de l’offre et de la demande.

M. le président Éric Coquerel. Mercredi, nous auditionnerons la Cour des comptes sur le financement des énergies renouvelables et le coût de la filière nucléaire. Vous verrez qu’elle ne partage pas tout à fait votre optimisme. Par ailleurs, nous aurions bien aimé ne pas censurer la programmation pluriannuelle de l’énergie, mais il aurait fallu, pour cela, ne pas la faire passer par décret. J’aurais bien d’autres choses à dire sur le reste, mais je m’abstiendrai.

M. Jacques Oberti (SOC). Nous nous interrogeons d’abord sur la forme de cet échange : réaliser une audition une heure seulement avant un débat en séance sur des questions budgétaires à moyen terme nous semble assez artificiel, même si l’effort est louable.

Sur le fond, nous prenons acte du fait que vous qualifiez l’année 2025 de meilleure que prévu. Toutefois, nous nous gardons de nous en satisfaire pleinement : cette amélioration repose en grande partie sur des annulations de crédits qui, pour beaucoup, posent question. Elles traduisent des choix qui ne sont ni neutres ni complètement assumés, et qui, surtout, ne sont absolument pas issus de nos débats ni de notre assemblée.

Pour illustrer mon propos, j’ai regardé de près le programme *Plan France très haut débit*, l’un de ceux dont je suis rapporteur spécial. Le décret du 25 avril 2025 portant annulation de crédits indique une coupe de plus de 4 millions d’euros en autorisations d’engagement et de plus de 12 millions en crédits de paiement. Or nous savons ce plan essentiel pour nos territoires, surtout en matière d’inclusion numérique – je pense particulièrement à la Bretagne, mais je n’oublie pas Mayotte, pour qui l’échéance sera décalée. Ces sommes auraient été tout à fait nécessaires pour nos concitoyens comme pour nos TPE-PME (très petites, petites et moyennes entreprises).

Nous sommes en outre surpris par l’hypothèse, retenue par le gouvernement, d’une sortie de crise dès la fin de l’été. Ce scénario paraît bien optimiste et nous nous interrogeons : faut-il s’attendre à de nouvelles annonces dans les mois à venir ? Peut-être aurons-nous l’occasion d’en parler dans une heure en séance.

Par ailleurs, vous soulignez la nécessité de réaliser 6 milliards d’euros d’économies supplémentaires. Or, si le gel de crédits peut répondre à une contrainte immédiate, il ne saurait constituer une réponse durable. Nous réclamons, et c’est légitime, davantage de transparence, tant sur les arbitrages liés à ces 6 milliards d’économies que sur l’actualisation à la hausse de la loi de programmation militaire, qui a été évoquée.

Pourquoi le gouvernement exclut-il d’emblée le levier des prélèvements obligatoires exceptionnels, alors même que certains acteurs profitent manifestement de la crise que nous traversons ?

M. Roland Lescure, ministre. S'agissant du plan France très haut débit, les annulations ou les gels de crédits ne remettent pas en cause, *a priori*, les investissements dans les réseaux. Nous vous répondrons par écrit de manière plus précise, mais il n'y a pas d'inquiétude à avoir à ce sujet.

Pour ce qui est du scénario macroéconomique et de la sortie de crise, nous faisons face à une incertitude énorme. Je suis incapable de vous dire si nous en serons sortis la semaine prochaine, le mois prochain ou l'année prochaine. Nous essayons de naviguer du mieux possible, mais nous le faisons – il faut le reconnaître – à vue.

Nous avons retenu le scénario implicite sur les marchés mondiaux de l'énergie, qui prévoit une tension encore assez forte dans les deux mois à venir, avec un baril au-delà de 100 dollars. Nous ne sommes pas sur l'hypothèse d'un baril à 150 dollars, qui pourrait intervenir si le conflit venait à s'intensifier ou à durer. Nous tablons donc sur un baril à un peu plus de 100 dollars, avec un retour vers 80 dollars en fin d'année ; ce niveau resterait néanmoins supérieur de 25 à 30 % à celui qui prévalait en fin d'année dernière.

Nous nous fondons ainsi sur un scénario qui reste tendu. La prime de risque sur l'essence et sur le pétrole demeure durablement élevée et si les prix des carburants devraient certes baisser – je l'espère –, il est peu probable qu'ils reviennent à leur niveau antérieur : l'impact sera un peu durable.

Dans ce contexte, si je devais qualifier les risques entourant la croissance, je dirais qu'ils sont plutôt orientés à la baisse qu'à la hausse. Nous pouvons toujours avoir de bonnes surprises, comme l'année dernière, mais à ce stade, une extrême prudence est de mise.

C'est la raison pour laquelle notre stratégie d'aide est restée ciblée, temporaire et très précisément calibrée ; nous ignorons en effet s'il faudra prolonger, déplacer ou augmenter ces dispositifs. Nous agirons donc au mois le mois. Comme vous le savez, nous avons annoncé la semaine dernière le catalogue d'aides pour le mois de mai, et nous ne manquerons pas de revenir régulièrement vers vous pour évoquer le calibrage de ces mesures au vu de l'évolution de la crise.

M. Tristan Lahais (EcoS). Je ne vais pas épiloguer sur les désaccords bien connus concernant l'arbitrage entre recettes et dépenses. Ce n'est pas seulement La France insoumise, prétendument passionnée par l'impôt, qui s'oppose à votre vision : la gauche tout entière appelle à prélever davantage de recettes pour améliorer nos comptes publics. D'ailleurs, quand bien même vous le souhaiteriez, vous ne pourriez améliorer durablement nos soldes publics par la seule diminution de la dépense. Les besoins sont énormes, liés à l'exigence de réindustrialisation, aux évolutions démographiques ou encore aux crises écologiques. Il y a une forme d'impasse dans cette politique qui exclut d'emblée toute possibilité de prélèvement durable sur les ménages et les entreprises les plus aisés.

Nous nous habituons d'année en année à ce qu'un comité d'alerte sur les finances publiques nous explique à quel point la situation est difficile et surveillée, comme cela a été dit, « à l'euro près », avant de conclure qu'en raison de l'évolution de la situation, il faut encore réduire les dépenses publiques, mais on a l'impression que ces diminutions étaient en réalité déjà prévues dans le PLF initial. Ces 6 milliards d'euros de réduction supplémentaire semblent poursuivre le récit qui fait du surgel, du gel et des mises en réserve une méthode de fonctionnement permanente. Cette pratique me paraît démocratiquement contestable.

D'ailleurs, si tout va bien dans le meilleur des mondes, comme vous sembliez l'indiquer, on ne voit pas bien pourquoi nous devrions faire 6 milliards d'économies dès

maintenant. Soit la situation s'est réellement détériorée – et il faut alors prendre des mesures tant en recettes qu'en dépenses – soit il n'y a pas de problème, et dans ce cas, maintenons la loi de finances telle qu'elle était. Nous nous interrogeons en outre sur la ventilation de ces 6 milliards, même si nous avons compris que nous n'aurions pas de réponse aujourd'hui. Plus précisément, nous nous inquiétons de la manière dont ces coupes vont s'articuler avec nos ambitions en matière d'électrification et, plus généralement, de souveraineté écologique, sans oublier l'impact des baisses de moyens annoncées pour les collectivités territoriales.

Ma dernière question a trait au cadre européen, qui doit effectivement être interrogé. Si nous sommes fédéralistes, nous le sommes pour le meilleur. Ainsi, selon nous, la succession des crises appelle peut-être une révision de la doctrine, qui a une trentaine d'années et ne semble plus adaptée à ce que font les autres puissances mondiales ni à l'ampleur des crises actuelles, lesquelles exigent que nous ayons le regard un peu moins braqué sur le déficit et sur la dette publique.

M. David Amiel, ministre. D'abord, ce qui conduit à la nécessité de consolider nos finances publiques et de réduire le déficit, ce ne sont pas les règles européennes : c'est la réalité économique. Si nous devons passer sous la barre des 3 % de déficit public, ce n'est pas au nom d'une règle abstraite, dessinée sur un coin de table, comme on le dit parfois ; c'est simplement parce que ce chiffre correspond au niveau nécessaire pour stabiliser la dette en part du PIB – je vous invite à consulter les travaux les plus indépendants sur ce sujet, notamment ceux du CAE (Conseil d'analyse économique) et de l'OFCE. Pour conserver des marges de manœuvre dans un environnement international aussi perturbé, nous devons impérativement stabiliser le poids de notre dette. Voilà ce qui doit nous guider.

Ensuite, un débat nous oppose sur la méthode : quelle doit être la part des économies en dépenses et celle des prélèvements ? Ce n'est pas un débat nouveau ; nous l'avons à chaque projet de loi de finances au sein de cette commission.

Concernant les mesures d'ajustement en cours d'année, je le redis : leur existence n'a rien d'inédit. J'évoquais ce qui s'était passé lorsque la gauche était au pouvoir : si l'on prend l'année 2013 – année d'exécution du premier budget voté à l'automne 2012 –, on constate que le recours aux décrets d'avance était déjà fréquent. De fait, nous comptions en moyenne 2,6 décrets de ce type par an sur la période 2012-2017, dans des situations qui ne représentaient pourtant pas un choc comparable à celui que nous traversons – qu'il s'agisse de son caractère imprévu, de son acuité ou des incertitudes liées à l'impact de la guerre. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est que nous garantissons une transparence totale à chaque étape. C'est la raison pour laquelle nous tenons ces comités d'alerte : il s'agit de partager avec la représentation nationale, mais aussi avec les organisations syndicales, les élus locaux et les organisations professionnelles, l'ensemble des chiffres qui fondent nos décisions.

M. Roland Lescure, ministre. Monsieur le député, vous avez évoqué nos désaccords de fond – réduire les dépenses ou augmenter les recettes. Or les chiffres montrent que nous figurons parmi les champions du monde à la fois des dépenses et des recettes. Il faut donc y réfléchir à deux fois avant d'augmenter les impôts, et peut-être aussi avant d'augmenter les dépenses.

Il y a une variable dont on parle très peu – dont vous, dans les rangs de la gauche, parlez très peu : c'est la croissance. Nous devrions tous élaborer des politiques permettant d'améliorer la croissance. La politique de l'offre a été fortement décriée, mais elle a permis de faire baisser le taux de chômage, de réindustrialiser la France, d'attirer des investissements internationaux, y compris dans la décarbonation – que vous critiquez régulièrement. Ce n'est pas parfait et nous ne sommes pas au sommet, mais n'oublions pas que tout ce que nous

faisons, nous le faisons avant tout pour nos concitoyens, pour améliorer le taux d'emploi dans les territoires ; la stratégie industrielle doit y contribuer.

M. le président Éric Coquerel. Vous devriez davantage lire les programmes de la gauche, monsieur le ministre.

M. Roland Lescure, ministre. Je les dévore !

M. le président Éric Coquerel. Non, vous ne les dévorez pas. Comme vos prédécesseurs, quand nous parlons d'augmenter les impôts des ultrariches et des très grandes entreprises, vous ramenez cela à une volonté d'augmenter les impôts de manière globale. C'est vous qui augmentez globalement les impôts, en particulier la TVA, alors que d'autres solutions existent. Vous pouvez être en désaccord avec celles que nous proposons, mais en opposant de manière caricaturale ceux qui veulent augmenter les impôts et ceux qui veulent les réduire, vous restreignez la portée du débat politique.

Depuis 2017, de l'argent a été mis de côté, dans les poches de quelques milliers de personnes et de très grandes entreprises. C'est de cela qu'il faut discuter ; tant que ces questions ne seront pas réglées, on ne changera pas de politique.

M. Emmanuel Mandon (Dem). La présente audition est un exercice de responsabilité indispensable dans un régime parlementaire. Elle nous permet de reparler de l'exécution budgétaire de l'année 2025 tout en vérifiant que les perspectives tracées pour les prochains exercices peuvent être respectées.

Les incertitudes sont considérables. Nous connaissons le contexte : malgré une trajectoire en apparence encourageante, le déficit étant passé de 5,8 % du PIB en 2024 à 5,1 % en 2025, la situation de nos finances publiques demeure plus qu'inquiétante. En 2025, le ratio de la dette par rapport au PIB a progressé de près de 3 points pour atteindre 115,6 %. La France se classe ainsi au troisième rang des pays les plus endettés de la zone euro, derrière la Grèce et l'Italie. Toutefois, notre déficit structurel étant plus élevé que celui de ces deux nations, notre dette continue de croître à un rythme plus soutenu que la leur.

Permettez-moi de vous poser trois questions relatives au pilotage budgétaire. La première porte sur les recettes fiscales. En début d'année, la presse et la Cour des comptes ont révélé le rendement décevant de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) : seuls 400 millions auraient été encaissés, contre 1,6 milliard d'euros initialement envisagés. Quelles sont vos premières estimations pour 2026 ? Quelles leçons comptez-vous tirer de cet écart pour la construction du budget pour 2027 ?

La deuxième question porte sur l'énergie. Pour faire face à la hausse des prix des carburants, vous avez pris des mesures ciblant les secteurs de la pêche, du transport, du bâtiment et de l'agriculture ; elles sont bienvenues. Cependant, de nombreux experts mettent en garde contre les retombées d'une crise prolongée sur les prix du gaz et du kérosène. Quels risques envisagez-vous ? Avez-vous déjà budgétisé des mesures de soutien dans ces secteurs ?

Ma troisième question porte sur le logement. Nous avons pris acte des annonces du Premier ministre en faveur de la relance du logement, avec l'évolution du dispositif Jeanbrun. Nous souhaiterions connaître l'estimation du coût budgétaire de son extension aux maisons individuelles anciennes, ainsi que l'impact financier de l'ajustement du seuil de travaux requis – qui serait ramené à 20 %, il me semble – pour ouvrir droit à cet avantage fiscal.

M. David Amiel, ministre. Le rendement de la CDHR en 2025 a effectivement été assez nettement en deçà des prévisions de la loi de finances initiale pour 2025. Le fait qu'il s'agissait d'un nouvel impôt compliquait les prévisions ; de plus, ayant été présentée comme un impôt exceptionnel, la CDHR a très certainement donné lieu à des comportements d'optimisation de la part des contribuables concernés – d'importants versements de dividendes en décembre 2024 pour contourner l'application de la CDHR en 2025.

Cela nous a conduits à prendre deux mesures : la prolongation de la CDHR jusqu'au retour de notre déficit public sous les 3 % du PIB, afin de limiter les comportements d'optimisation, notamment le pilotage des versements de dividendes en fonction de l'année fiscale ; l'actualisation des prévisions en fonction de ce qui a été observé en 2025. Ainsi, pour l'année 2026, le rendement prévisionnel de la CDHR s'élève à 650 millions d'euros, qui comprennent le solde relatif aux revenus de 2025 et l'acompte de décembre 2026 sur les revenus de 2026.

Quant à la fiscalité sur le logement, nous y reviendrons lors des débats préparatoires à la loi de finances pour 2027.

M. Roland Lescure, ministre. S'agissant de l'énergie, nous devons être très flexibles et capables de réagir en fonction de l'évolution de la situation. Au cours des dix derniers jours, le prix du gasoil a baissé de vingt centimes par litre. Malgré la hausse récente des prix du pétrole, il se maintient aux alentours de 2,20 euros par litre – c'est déjà beaucoup : 50 centimes de plus que les prix pratiqués avant la crise. Nous devons garder des munitions, si je puis m'exprimer ainsi, pour les mois qui viennent et cibler les secteurs qui en ont le plus besoin.

L'impact de l'élargissement « générationnel » du dispositif dit Jeanbrun s'élèvera à 800 millions d'euros. En revanche, je n'ai pas de chiffres à vous donner qui concernent son potentiel élargissement aux maisons individuelles anciennes ; nous vous les communiquerons par écrit.

M. Charles de Courson (LIOT). Nous examinons un texte portant approbation des comptes 2025 de l'État. En cohérence avec sa position constante, notre groupe ne peut approuver un budget qu'il n'a pas voté, mais qui a été adopté.

Cependant, c'est avant tout la crédibilité de la trajectoire budgétaire qui est en cause. En 2025, le déficit public a reculé de 0,7 point de PIB. Ce recul étant supérieur de 0,3 point aux prévisions, on pourrait s'en féliciter, mais il résulte d'éléments exceptionnels et repose exclusivement sur des recettes : 23 milliards d'euros de hausse des prélèvements obligatoires, soit 0,8 point de PIB, alors même que la dépense continue d'augmenter plus vite que la richesse nationale, à hauteur de 0,2 point de PIB.

Autrement dit, aucun redressement structurel n'est engagé. La dépense progresse plus vite que la richesse nationale et nous ne parvenons pas à enrayer la dynamique d'endettement, d'autant que le déficit reste très supérieur à son niveau de stabilisation, estimé par le Haut Conseil des finances publiques à 2,2 % de PIB et non à 3 % ou à 2,8 %. Nous restons donc dans une logique d'ajustement ponctuel, sans réforme de fond, ce qui nous laisse peu de marge pour faire face à une crise.

Venons-en aux résultats du PSMT. L'effort à consentir est connu : le déficit spontané se dégrade d'environ 20 à 25 milliards d'euros par an, ce qui implique un effort total de l'ordre de 40 milliards d'euros par an pour converger vers 3 % du PIB ; en d'autres termes, il faut réduire le déficit public de 0,7 point par an. Toutefois, si on veut stabiliser la dette, c'est-à-

dire atteindre 2,2 % du PIB, c'est une réduction annuelle de 1 point qu'il faut viser, en plus des 20 à 25 milliards, soit 60 milliards d'euros d'économie par an.

Nous en sommes loin : les économies annoncées sont très limitées – environ 4 milliards d'euros d'économies documentées en 2025, selon la Cour des comptes – et les leviers ne sont pas précisés, ni pour les années 2027 à 2029 ni pour réaliser les 6 milliards d'économies que vous avez annoncées pour 2026.

Dans ces conditions, comment peut-on croire à la trajectoire proposée sans projet de réformes structurelles – puisque rien n'est indiqué dans le rapport en la matière ?

Pouvez-vous nous préciser enfin sur quoi porteront en 2026 les économies de 4 milliards dans le budget de l'État et de 2 milliards dans le budget de la sécurité sociale ?

M. David Amiel, ministre. En ce qui concerne la répartition des 6 milliards d'économies, je l'ai dit, dès que nous avons arrêté le quantum du coût de la crise, nous l'avons communiqué à la représentation nationale, aux organisations syndicales et professionnelles, aux élus locaux et au grand public. Nous avons également rendu public le quantum visé en matière d'économies en gestion ; il est de 6 milliards à ce jour, la crise pouvant nous réserver de bonnes comme de mauvaises surprises dans les prochaines semaines – nous avons un devoir de prudence. Les arbitrages étant en cours, la ventilation détaillée sera communiquée d'ici une quinzaine de jours.

Votre diagnostic de l'année 2025 n'est pas complet, monsieur de Courson : en matière de dépenses, il est intéressant d'examiner les évolutions.

L'évolution des dépenses par rapport à la croissance du PIB en valeur montre qu'un effort très net a été consenti par l'État. Le taux de croissance des dépenses de l'État est inférieur de 1,8 point au taux de croissance du PIB en valeur : il s'établit à 0,2 %, alors que la croissance du PIB en valeur est de 2 %. Le taux est de 1,7 % pour les collectivités locales et de 3,4 % pour les administrations de sécurité sociale. L'évolution de la dépense primaire pendant plusieurs années montre aussi que l'effort de l'État hors charge de la dette est très substantiel.

Après 2027 et la prochaine élection présidentielle, au-delà du débat entre dépenses et recettes, des choix devront être faits au sein même des dépenses. Il faudra une vraie réflexion sur le modèle social et sur les dépenses d'investissement public, notamment pour l'avenir – je pense notamment au domaine militaire, aux innovations et à la transition énergétique.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Beaucoup de questions ont été posées, mais peu de réponses ont été apportées, notamment concernant la répartition des 6 milliards d'euros d'économies. Pour aboutir à ce chiffre, vous vous êtes nécessairement basés sur certains éléments que vous avez agrégés. Votre obstination à ne pas nous répondre suscite des interrogations, en particulier s'agissant des 2 milliards d'euros portant sur le budget de la sécurité sociale.

En effet, c'est sur ce budget que vous êtes parvenus à éviter une motion de censure : si vous êtes en train de récupérer ce que vous aviez « lâché » à cette fin, vous êtes à la limite de l'honnêteté. Je suis donc impatiente de découvrir sur quels postes vont porter ces 2 milliards.

Monsieur Lescure, vous nous dites que vous ne pouvez pas répondre à toutes les questions parce que l'incertitude est énorme ; mais enfin, il y a eu l'incertitude de la crise du covid, l'incertitude de la crise des subprimes… nous vivons dans un monde d'incertitude ! Dès lors, il est très surprenant que vous ne preniez pas les dispositions propres à nous rassurer, en particulier s'agissant des recettes, au sujet desquelles vous vous obstinez à ne pas nous répondre.

Enfin, monsieur Amiel, s'agissant des décrets d'annulation, ce n'est pas parce qu'on se prévaut du vice des autres que l'on gagne en vertu.

M. Roland Lescure, ministre. C'est précisément parce qu'il y a des incertitudes que nous essayons de gérer au mieux leur impact sur les personnes et les secteurs les plus exposés, tout en en limitant l'effet sur les dépenses publiques.

Notre gestion est plutôt raisonnée, aussi précise que possible, aussi flexible que possible grâce à la faculté de revenir sur les mesures ou de les renforcer si l'évolution de la situation le demande. Ainsi, nous avons décidé de renforcer les mesures prises au mois d'avril pour des secteurs particuliers – l'agriculture et la pêche – et pour les gros rouleurs, et de les préserver pour les transporteurs routiers. Nous continuerons de procéder ainsi ; si vous savez où en sera le monde en septembre prochain, dites-le-moi, parce que moi, je l'ignore.

Je souhaite à la fois piloter du mieux possible, garder des réserves au cas où et m'occuper avant tout de ceux qui en ont le plus besoin – c'est vrai que certains sont moins affectés que d'autres par la crise.

M. le président Éric Coquerel. Sur les investissements, vous m'avez répondu en parlant de leur niveau, alors que je vous interrogeais sur l'écart entre votre prévision et les autres.

Vous prévoyez une hausse de 1,3 % de l'investissement des entreprises, alors que les chiffres des principaux prévisionnistes varient de 0,5 à 0,8 ; une hausse de 3,2 % de l'investissement des ménages, contre une fourchette de 1,8 à 2,9 ; pour les APU (administrations publiques), votre chiffre est de – 4,2 alors que la fourchette est cette fois de – 1,7 à 1,1. Ce sont quand même de grosses différences.

M. Roland Lescure, ministre. Je vous trouve un peu sévère : l'écart n'est pas si grand, notamment rapporté à l'investissement des entreprises qui représente entre 10 et 15 % du PIB.

J'ai commencé ma carrière en faisant des prévisions au ministère des finances, avec la plus grosse erreur de prévision qui ait jamais été faite – avant le covid. Je me méfie donc des écarts de quelques dixièmes – c'est le cas s'agissant des ménages.

La plus grosse différence concerne les administrations publiques, qui fournissent des efforts importants – ils ont été adoptés au Parlement, à défaut d'être votés par vous. À nous de montrer que nous sommes capables de livrer la marchandise.

M. le président Éric Coquerel. Bref, vous avez tout bon…

M. Roland Lescure, ministre. Non.

M. Michel Castellani (LIOT). Nous sommes quelques-uns ici à être élus depuis 2017. Depuis lors, le PIB de la France a augmenté de 658 milliards d'euros et la dette

publique de 1 197 milliards d'euros, c'est-à-dire presque le double. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 225 milliards d'euros par an. Ce rapprochement n'est certes pas scientifique, mais il soulève des interrogations quant à l'efficacité de l'investissement public, puisqu'une dette de 2 milliards d'euros produit 1 milliard d'euros de croissance du PIB.

Est-ce que, du côté de Bercy, vous avez quelques têtes carrées – quelques inspecteurs des finances – qui réfléchissent, analysent les comptes et déterminent quels sont les secteurs qui entraînent le plus d'effets induits ?

M. Roland Lescure, ministre. Indéniablement, je préfère le monde de 2017-2019 à celui de 2020-2022, qui a vu se succéder une pandémie mondiale et une guerre aux portes de l'Europe.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Ah là là !

M. Roland Lescure, ministre. Je ne justifie rien, madame Arrighi, j'énonce des faits.

La hausse de la dette publique que vous mentionnez correspond aux années 2020 à 2023 ; elle résulte principalement de deux crises historiques ayant affecté la France comme d'autres pays.

M. Charles de Courson (LIOT). Ce sont les chiffres du gouvernement ! Ne dites pas des choses comme ça !

M. Roland Lescure, ministre. Peut-être aurions-nous pu sortir plus vite ou plus fort du « quoi qu'il en coûte » et sans doute aurions-nous pu redresser les comptes publics, mais à l'époque, aucun parlementaire n'était prêt à voter les redressements !

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). C'est faux !

M. Roland Lescure, ministre. Monsieur Tanguy, mis à part la hausse d'impôt de 35 milliards d'euros que vous avez votée contre tout le monde, rien dans votre programme budgétaire ne va dans ce sens ; et il n'y a pas non plus grand-chose dans votre programme politique actuel qui permettrait de redresser les comptes.

Monsieur Castellani, je ne suis pas heureux de la situation actuelle. Nous sommes confrontés à un mur de la dette et nous devons, tous ensemble, nous atteler à résoudre ce problème, dans les douze prochains mois et, je l'espère, dans les cinq ans qui suivront. Il est temps : les limites ont été atteintes, tant du côté des dépenses que de celui des recettes.

M. le président Éric Coquerel. Rappelons que les recettes ont baissé de 2,2 points depuis 2017.

M. Roland Lescure, ministre. Entre 2017 et 2020, cela a contribué à la croissance ; c'est pour ça que je préfère la période 2017-2019.

III. EXAMEN DES ARTICLES

La commission examine le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 (n° 2694) (M. Philippe Juvin, rapporteur général).

M. le président Éric Coquerel. Nous avons auditionné les ministres Roland Lescure et David Amiel sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 le 27 avril dernier, après la présentation du texte en Conseil des ministres ; nous avons également auditionné certains ministres sur une sélection de missions budgétaires dans le cadre des commissions d'évaluation des politiques publiques. Je vous propose donc que nous procédions immédiatement à l'examen des articles du texte.

Article liminaire
Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025

Amendements de suppression CF4 de M. Jean-Philippe Tanguy, CF26 de M. Aurélien Le Coq et CF29 de Mme Estelle Mercier

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). La Macronie essaye de nous faire avaler un mensonge. En réalité, mourante, elle laisse notre pays en lambeaux.

Il manque bien des chiffres dans l'article liminaire : les 70 000 fermetures d'entreprise, conséquence des politiques et du budget macronistes ; les 60 000 emplois supprimés ; les 30 % de Françaises et de Français qui ne mangent pas à leur faim ; les 35 % qui souffrent du froid en hiver et suffoquent dans la période actuelle.

Ce budget de malheur, par son austérité, a fini par détruire la croissance, estimée initialement à près de 1,4 %, elle sera probablement sous la barre de 1 %, et la consommation populaire, dont la progression est passée de 1 % en 2024 à 0,4 % en 2025. Et tout ça pour quoi ? Pour 45 milliards d'euros d'austérité : les 30 milliards inscrits dans le budget, les 3 milliards ajoutés en avril, les 4 milliards de pilotage en cours d'année et 10 milliards en fin de gestion.

Pendant qu'on coupe partout et qu'on détruit l'économie française, certains continuent à s'en mettre plein les poches. L'année dernière, 13 335 foyers, dont le patrimoine fait pourtant d'eux des millionnaires, ont payé 0 euro d'impôt sur le revenu, malgré les mensonges de Mme de Montchalin à ce sujet. La même année dernière, 92 milliards d'euros de dépenses fiscales ont été enregistrées. Celles et ceux qui veulent réduire la dépense et se gargarisent de l'avoir fait avec succès oublient que les cadeaux faits aux plus riches ont augmenté de 7 milliards d'euros.

Le texte détaille le montant des crédits annulés en cours d'année, par pilotage – 1 milliard d'euros pour l'aide au développement ; 850 millions d'euros pour l'écologie ; 637 millions d'euros pour l'enseignement supérieur –, sans aucune validation démocratique. Nous votons des budgets et nous découvrons l'année suivante ce qu'il en est de leur exécution. Le Parlement est écrasé par le Gouvernement et il le sera une nouvelle fois du fait des 6 milliards d'euros de gels annoncés. Il est temps de présenter enfin un projet de loi de finances rectificative.

Mme Estelle Mercier (SOC). L'adoption de l'article liminaire revient à valider politiquement la trajectoire budgétaire du gouvernement Barnier-Bayrou pour 2025.

Or l'amélioration du déficit public, passé de 5,8 % à 5,1 % du produit intérieur brut (PIB), non seulement n'est pas suffisante mais masque l'essentiel : la dette continue d'augmenter pour atteindre 115,6 % du PIB et la trajectoire reste très éloignée de celle énoncée dans la loi de programmation des finances publiques.

Surtout, l'exécution budgétaire est ponctuée par trois vagues de régulation : un décret d'annulation dès avril, accompagné d'un surgel ; un nouveau surgel à la rentrée ; puis de nouvelles annulations en loi de fin de gestion. Les crédits ont ainsi été votés, puis rabotés, puis gelés ou annulés en cours d'année. Loin d'être satisfaisante, cette méthode crée de l'instabilité pour les administrations et les opérateurs.

Le texte témoigne non pas d'un redressement durable mais d'une exécution heurtée, d'engagements non tenus, lesquels ont justifié le vote de défiance du mois de septembre 2025, ainsi que d'annulations successives et d'économies de court terme qui reportent les difficultés sur les exercices suivants.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. La situation n'est pas satisfaisante, j'en conviens, mais le déficit est passé de 5,8 à 5,1 % du PIB, ce qui est plutôt une bonne surprise. Je suis donc défavorable à ces amendements de suppression.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiens les amendements.

J'en profite pour m'étonner que plusieurs semaines après l'annonce des 6 milliards d'euros d'économies supplémentaires, la représentation nationale n'ait pas la moindre information sur la manière dont le Gouvernement compte s'y prendre. On nous dit seulement que le comité d'alerte des finances publiques se réunira prochainement et qu'il va falloir faire des efforts.

La même méthode a été employée l'an dernier comme elle l'est depuis plusieurs années : les budgets à peine adoptés – et non pas votés –, des annulations de crédits interviennent et les transforment de manière importante sans qu'un PLFR soit examiné. Cette année, le Gouvernement prend hélas le même chemin. Il est regrettable que nous ayons si peu d'informations.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **rejette** l'article liminaire.*

Article 1er
Résultats du budget de l'année 2025

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement de suppression CF5 de M. Jean-Philippe Tanguy.*

*Elle **rejette** l'article 1er.*

Article 2
Tableau de financement de l'année 2025

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission ***rejette*** *successivement l'amendement de suppression CF6 de M. Jean-Philippe Tanguy et l'amendement CF9 de M. Matthias Renault.*

Elle ***rejette*** *l'article 2.*

Après l'article 2

Amendement CF28 de M. Aurélien Le Coq

M. Philippe Juvin, rapporteur général. L'amendement CF28 et le CF1 de M. Mauvieux sont très proches, mais le second est mieux rédigé. Ils demandent un rapport sur l'évolution de la dette française en fonction de l'inflation, en particulier en fonction des emprunts indexés sur l'inflation – les OATi (obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation) –, question très politique.

Je demande à M. Le Coq de retirer son amendement au profit du suivant.

M. le président Éric Coquerel. Je soutiens l'amendement CF28, qui me semble particulièrement pertinent au moment où l'augmentation des taux d'intérêt du fait du contexte international alourdit la note : sur les 6 milliards d'euros d'économies nécessaires selon le Gouvernement, 3,5 milliards sont liés à cette hausse. Dans le même temps, le ministre Roland Lescure a chiffré à 100 milliards d'euros les investissements nécessaires pour mener à bien l'électrification de notre pays, sans dire un mot de leur financement. La bifurcation écologique réclame elle aussi des investissements. À l'instar de la crise du covid, la situation justifierait la mise en place d'une forme de prêts directs aux États par la Banque centrale européenne afin de s'extraire de la pression des marchés.

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

Amendement CF1 de M. Kévin Mauvieux

M. Philippe Juvin, rapporteur général. J'ai exprimé à l'instant mon avis favorable.

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

M. le président Éric Coquerel. Votre voix et vos préférences sont prédominantes, monsieur le rapporteur général.

Amendement CF2 de M. Kévin Mauvieux

M. Philippe Juvin, rapporteur général. M. Mauvieux pose ici la question importante de la répartition géographique des détenteurs de la dette française tandis que son amendement CF3 porte sur la répartition par catégorie d'investisseurs. Je lui suggère donc de retirer ses deux amendements pour en déposer en séance un seul regroupant ces deux sujets, auquel je serai favorable.

M. Kévin Mauvieux (RN). Je note votre demande mais je les maintiens.

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

Amendement CF3 de M. Kévin Mauvieux

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Je le dis à mes collègues de toutes obédiences, ce serait un minimum que de pouvoir présenter aux Français, lors de la campagne présidentielle, l'état et la structure de la dette, ainsi que ses détenteurs. Nous le leur devons. Chacun assumera ensuite ses responsabilités.

Il ne s'agit pas d'un amendement du Rassemblement national – je rappelle que Kévin Mauvieux est rapporteur spécial sur les engagements financiers de l'État.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Amendement CF18 de M. Anthony Boulogne

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Votre groupe politique a demandé à la Cour des comptes un rapport sur la gestion de la trésorerie de l'État et son coût. Vous y trouverez les informations que vous souhaitez.

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

Amendement CF19 de M. Anthony Boulogne

M. Anthony Boulogne (RN). Le plan budgétaire et structurel à moyen terme pour 2025-2029 transmis à la Commission européenne prévoit un effort de redressement des comptes publics de 110 milliards d'euros. La baisse des dépenses publiques qu'il implique est inversement proportionnelle à l'évolution de la contribution française à l'Union européenne, qui ne cesse de progresser.

Selon la Cour des comptes, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) atteindrait 31,2 milliards d'euros en 2027, soit une hausse de plus de 8 milliards depuis 2025. Un récent rapport du Sénat évoque même le chiffre de 40 milliards d'euros à partir de 2028. Une telle explosion du montant versé par la France à Bruxelles chaque année est insoutenable du point de vue budgétaire.

Deux possibilités s'offrent à nous : soit se soumettre à Bruxelles en acceptant de voir notre contribution exploser et continuer à nous faire dépouiller – c'est le choix du gouvernement européiste actuel ; soit assumer notre position de contributeur net et exiger une diminution de notre effort financier – c'est la voie courageuse que propose le Rassemblement national.

L'amendement demande que le Gouvernement remette au Parlement un rapport établissant une trajectoire annuelle de réduction de la contribution française au budget de l'Union européenne cohérente avec les efforts de redressement des comptes publics exigés.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Avis défavorable. D'une part, les discussions sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034 sont en cours au niveau européen. Il revient donc à vos députés européens de porter votre revendication au sein du Parlement européen.

D'autre part, vous accréditez l'idée que la participation à l'Union européenne représente une charge pour notre pays. Vous passez sous silence le coût de la non-appartenance. Je vous suggère de regarder les chiffres qui attestent des effets dévastateurs du Brexit pour l'économie britannique.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Le rapport sur la proposition de résolution européenne sur les négociations sur le cadre financier pluriannuel, rédigé par un sénateur centriste, que l'on ne peut donc pas soupçonner d'être partisan du Frexit, présente la trajectoire exponentielle de la contribution française au budget de l'Union européenne. La contribution que nous devons voter chaque année – en théorie, puisque nous savons depuis les lois spéciales que ce vote est totalement artificiel – devrait ainsi atteindre 40 milliards d'euros.

On entend toujours critiquer le Rassemblement national qui serait très méchant, pour le Frexit, que nous serions les cavaliers de l'Apocalypse, etc. Moi, j'aimerais bien que les très sérieux, très raisonnables, qui savent tout sur tout, nous expliquent comment on va payer. C'est quand même un minimum ! Faire des leçons au monde entier, c'est une chose… mais que ceux qui sont au Gouvernement – nous, on n'y est pas – nous expliquent comment on va payer 40 milliards d'euros à l'Union européenne, cela dit quoi qu'on pense du fond.

Cette contribution n'intéresse pas grand monde dans cette commission. C'est dommage, car elle est désormais totalement hors de contrôle. On nous dit qu'elle est très utile ; le rapport sur la réalité des bénéfices financiers, directs ou indirects, de l'Union européenne en France que j'ai présenté l'année dernière montrait que non seulement les retours sur le budget français sont très aléatoires et approximatifs, mais aussi que sont comptabilisés comme tels des charges – je pense aux interconnexions électriques qui mettent la France à disposition de ses voisins ; elles coûtent très cher et ne nous rapportent rien.

Il est regrettable de refuser la discussion. Pour notre part, nous n'avons aucun mal à assumer devant les Français notre position sur l'Union européenne – vous nous en offrez le monopole, j'ai presque envie de vous en remercier.

M. le président Éric Coquerel. Il n'est pas vrai que la commission ne s'intéresse pas à la question. Je rappelle qu'elle a rejeté l'article du projet de loi de finances sur le PSR-UE et que le groupe auquel j'appartiens avait proposé une réduction de son montant.

Monsieur le rapporteur général, le fait que toute critique du fonctionnement de l'Union européenne soit assimilée à un désir de la quitter renforce la tentation du Frexit. On doit pouvoir critiquer certaines pratiques ou politiques européennes sans que cela veuille dire qu'on est pour le Frexit.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Personne ne diabolise personne ici, surtout pas moi.

La participation à l'Union européenne a un coût mais elle a aussi des avantages non négligeables, au premier rang desquels l'appartenance à un marché unique. Nos entreprises ont ainsi accès non pas à 58 millions mais à 450 millions de clients. N'oubliez pas le coût de la non-appartenance au marché intérieur. Les comparaisons ne peuvent pas être seulement budgétaires, elles doivent être aussi économiques.

M. Gérault Verny (UDR). Le marché unique n'est pas le monde des Bisounours. La concurrence des entreprises roumaines ou bulgares n'est pas parfaitement loyale dès lors que les normes sociales et environnementales de ces pays diffèrent des nôtres. Le marché unique est aussi responsable d'un transfert massif d'emplois industriels de l'Ouest vers l'Est, qu'il encourage.

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

Amendement CF30 de Mme Estelle Mercier

Mme Estelle Mercier (SOC). Il s'agit également de demander un rapport pour mettre en perspective l'évolution de la dette publique afin de vérifier la soutenabilité réelle de notre situation financière. On connaît les limites de la comparaison usuelle avec le PIB parce qu'il indique un flux et non un stock. Le rapport devra donc proposer une série d'indicateurs permettant de comparer l'évolution de la dette publique avec celle de la dette privée des ménages et des entreprises et avec celle du patrimoine des ménages.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Cette proposition est intéressante. Mais les dettes privée et publique ont des montants et des modalités de gestion très différentes. Les indicateurs que vous proposez ne permettent pas de nous comparer avec nos voisins. Les comparaisons entre dette privée et publique ne sont pas dénuées d'écueils.

La comparaison entre notre endettement et la dette privée ne manquera pas de soulever la question de l'éventuelle mobilisation des actifs privés pour compenser une crise de la dette publique, ce que je ne souhaite pas. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Ce rapport me paraît très opportun. Il est souhaitable de pouvoir non pas comparer mais mettre en parallèle dette publique et privée.

Si notre pays est *recordman* des prélèvements obligatoires, c'est un choix – par exemple celui de payer collectivement certaines prestations sociales. Dans les pays qui font un autre choix, le privé fait ce que le public ne fait pas, avec pour conséquence une aggravation de la dette privée. Le niveau d'endettement public français est l'un des plus élevés d'Europe, mais si on additionne dette publique et privée, notre pays se classe derrière les Pays-Bas.

Il serait très pertinent de disposer d'indicateurs, particulièrement à l'heure où la dette privée explose, ce qui n'est pas forcément une bonne nouvelle pour l'économie.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). La volonté de la gauche et de l'extrême gauche de lier la dette de l'État, qui est destinée à financer des dépenses de fonctionnement, et l'épargne des ménages m'inquiète depuis des années, car elle porte en germe la captation de cette dernière.

Le patrimoine des Français doit rester privé. Je suis préoccupée par la tentation qui semble vous tenailler de capter leur épargne – et pourquoi pas l'immobilier ? C'est du délire total. Votre logique vis-à-vis de la dette de l'État, que vous vous chargez d'augmenter par vos amendements, me désespère. Pour financer cette hausse des dépenses publiques qui vous est si chère, vous comptez sur l'épargne des ménages. C'est inquiétant pour l'avenir.

M. le président Éric Coquerel. Ce que je trouve inquiétant, du point de vue du raisonnement économique, c'est que vous confondiez dette privée et épargne des ménages.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Lorsque vous et les gouvernements que vous soutenez décidez de dérembourser un médicament, pensez-vous sincèrement que la personne ayant besoin de celui-ci ne va pas l'acheter ? Soit le coût du médicament est pris en charge par la collectivité et il est alors imputé dans les lois de financement de la sécurité sociale ; soit la personne dépense son argent pour l'acheter. Autrement dit, dans un pays où tout le monde s'est appauvri, soit cette dépense entre dans les comptes publics et elle est compensée par des ressources tirées des prélèvements obligatoires ; soit elle entre dans la dette privée. On ne peut pas raisonner comme vous le faites, en reportant l'ensemble des dépenses publiques sur les ménages, les plus pauvres étant les plus touchés. Ce faisant, vous créez de la dette privée.

Il y a évidemment un lien entre dette publique et dette privée puisque, quoi qu'il arrive, il y a une dépense à financer.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous sommes opposés à l'amendement, mais pas parce que nous refusons de mettre en perspective notre dette grâce à divers indicateurs. Cela peut être intéressant même si le choix du PIB résulte du traité de Maastricht, voulu par le président Mitterrand, socialiste…

Mme Estelle Mercier (SOC). On peut évoluer !

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Tout à fait. Le droit d'inventaire est chez vous une constante…

De notre côté, nous ne sommes pas sectaires, nous sommes ouverts à toutes les bonnes idées. Mais je ne sais pas si vous avez conscience du signal que vous envoyez aux épargnants en choisissant comme indicateur le patrimoine des ménages. Vous leur laissez penser que la dette publique peut être épongée par la confiscation de l'épargne privée. C'est la raison pour laquelle nous votons contre l'amendement.

M. le président Éric Coquerel. Je n'ai vu aucune trace de volonté de captation dans l'amendement de Mme Mercier. Si estimer la dette privée veut dire qu'on va la capter, on va devoir faire cesser bien des calculs de l'Insee…

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Il s'agit du patrimoine, pas de la dette !

Mme Estelle Mercier (SOC). Madame Dalloz, ce n'est pas parce que vous comparez la dette au PIB que vous captez celui-ci. De la même façon, ce n'est pas parce que l'on compare la dette publique avec le patrimoine des ménages qu'on le capte.

Prenons l'exemple des États-Unis : l'éducation et le modèle social y sont financés par un système privé, et les Américains s'endettent pour ce qui relève en France des services publics.

Il pourrait être pertinent de comparer la dette privée avec la dette publique, ou le patrimoine des ménages privés avec le patrimoine public. Cela rejoint également les travaux de la commission d'enquête en cours sur l'imposition des hauts patrimoines : ceux-ci sont concentrés et la contribution des 0,1 % les plus riches au financement des politiques publiques est faible. Le rapport demandé permettrait de disposer d'éléments de comparaison, de nous situer au niveau international et d'enrichir l'analyse de la dette.

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

Article 3
Résultat de l'exercice 2025, affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement de suppression CF7 de M. Jean-Philippe Tanguy.*

*Elle **rejette** l'article 3.*

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

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission ***rejette*** *l'amendement de suppression CF8 de M. Jean-Philippe Tanguy.*

Elle ***rejette*** *l'article 4.*

Après l'article 4

Amendement CF31 de Mme Estelle Mercier

Mme Estelle Mercier (SOC). L'aide publique au développement a augmenté, puis drastiquement baissé ces deux dernières années. Nous souhaitons qu'un rapport justifie l'annulation des autorisations d'engagement non consommées en 2025 et non reportées de la mission *Aide publique au développement*. Il présenterait également les conséquences de la baisse pour les pays en développement et les associations humanitaires qui concourent à leur soutien – cette année, les crédits de l'Agence française de développement (AFD) ont baissé de 700 millions d'euros. Pouvoir examiner cette politique publique me semble important.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Vous avez raison, la mission *Aide publique au développement* a connu d'importantes mesures de régulation en 2025, mais la question serait plutôt de savoir pourquoi il y avait eu une telle hausse entre 2017 et 2023. Si vous souhaitez vous emparer du sujet, je vous invite à vous rapprocher du rapporteur spécial de la mission, M. Le Fur, plutôt que d'attendre un rapport du Gouvernement. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Je conseillerai plutôt aux commissaires d'assister au Printemps de l'évaluation : ce thème fort intéressant a justement été évoqué hier, à l'occasion d'une présentation du rapport spécial de M. Le Fur. Vous connaîtriez ainsi les réponses aux questions que vous posez, monsieur le rapporteur général.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je ne pose pas de questions, je donne un avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Ma petite réflexion est une manière de dire que le Printemps de l'évaluation est malheureusement peu fréquenté, y compris par des collègues qui ont ardemment demandé qu'on le modifie, ce qui n'est pas forcément optimal pour la commission.

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

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission ***rejette*** *successivement les amendements CF13 de M. Matthias Renault, CF40 de M. Tristan Lahais et CF20 de M. Anthony Boulogne.*

Amendement CF12 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault (RN). Il s'agit d'une demande de rapport pour mesurer la pertinence du soutien à l'éolien en mer.

Les documents budgétaires révèlent qu'en 2025, le soutien aux énergies renouvelables en général s'élevait à 5,6 milliards d'euros, avec un dérapage concernant le soutien à l'éolien terrestre : 950 millions d'euros, contre 250 millions d'euros prévus dans la loi de finances initiale. Pour 2026, le coût budgétaire du soutien aux éoliennes terrestres atteint 1,3 milliard d'euros – les dépenses sont exponentielles – et, pour le photovoltaïque, c'est 3,2 milliards d'euros : le soutien de l'État par l'intermédiaire de la compensation des charges de service public de l'énergie dérape complètement. Depuis le début des années 2000, les engagements financiers de l'État pour les énergies dites renouvelables ont représenté 113 à 167 milliards d'euros. À titre de comparaison, l'investissement dans le parc nucléaire historique – les fameux 58 réacteurs – n'a été que de 100 milliards d'euros.

Il serait intéressant de connaître les charges de service public correspondant au développement extrêmement important de ces énergies et aux nouveaux parcs éoliens *offshore* prévus par la PPE3 (troisième programmation pluriannuelle de l'énergie), afin d'en mesurer la pertinence dans une situation budgétaire aussi tendue que la nôtre.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. La Cour des comptes a récemment remis un rapport à ce sujet, dont nous avons d'ailleurs débattu dans cette enceinte. Avis défavorable.

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

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission ***rejette*** *l'amendement CF21 de M. Anthony Boulogne.*

Amendement CF22 de M. Anthony Boulogne

M. Anthony Boulogne (RN). Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2025 de la mission *Enseignement scolaire*, la Cour des comptes s'est intéressée à la sous-consommation des crédits de formation des enseignants, qui a atteint 1,2 milliard d'euros pour l'exercice 2025, sur un total de 1,8 milliard d'euros inscrit dans la loi de finances initiale au titre des dépenses de formation. Il y a là un véritable enjeu de sincérité dans la présentation des crédits de cette mission.

La Cour a également soulevé un autre sujet important, le déficit de transparence quant à la répartition des dépenses de formation. D'une part, les crédits inscrits ne rendent pas compte de l'intégralité de la dépense de formation des enseignants ; d'autre part, aucune distinction n'est faite entre les dépenses respectivement consacrées à la formation initiale et à la formation continue.

Selon la Cour, une telle situation « *réduit* […] *les capacités de suivi des moyens réellement engagés au regard des efforts programmés* ». La formation des enseignants est un sujet essentiel pour l'école de la République, notamment pour mieux adapter l'enseignement aux élèves à besoins éducatifs particuliers. Il apparaît donc nécessaire de rendre la présentation des crédits de formation plus transparente dans les documents budgétaires, afin de mieux suivre et de mieux piloter cette politique publique. C'est tout le sens de l'amendement. En tant que rapporteur spécial de la mission *Enseignement scolaire*, je précise que ces données nous seraient utiles.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Si je comprends bien, le rapport existe : il s'agit de la note d'analyse de la Cour des comptes à laquelle vous avez fait allusion. Vous souhaitez en réalité interpeller le Gouvernement sur la mise en œuvre de la recommandation formulée par la Cour. Le Gouvernement n'étant pas présent en commission, je vous suggère

de redéposer votre amendement en séance. Je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

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

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements CF23 de M. Anthony Boulogne, CF14 et CF11 de M. Matthias Renault.*

Article 5
Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

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

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

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

Après l'article 6

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements CF16, CF17 et CF15 de M. Matthias Renault.*

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

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement de suppression CF35 de Mme Estelle Mercier.*

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

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

*Contre l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement de suppression CF34 de Mme Estelle Mercier.*

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

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

Contre l'avis du rapporteur général, la commission ***adopte*** *l'amendement de suppression CF33 de Mme Estelle Mercier.*

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

Article 10
Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État

Contre l'avis du rapporteur général, la commission ***adopte*** *l'amendement de suppression CF32 de Mme Estelle Mercier.*

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

Article 11
Règlement du compte spécial *Participation de la France au désendettement de la Grèce*

La commission ***rejette*** *l'article 11.*

Après l'article 11

Amendement CF36 de Mme Estelle Mercier

Mme Estelle Mercier (SOC). Il s'agit d'une demande de rapport. Il détaillerait les propositions législatives ou réglementaires envisageables afin que le rejet d'un projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ait des conséquences concrètes.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. L'amendement est curieux : vous rejetez le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, et vous exprimez votre mécontentement quant à l'absence de conséquences concrètes de ce rejet. Une telle réflexion n'est pas inintéressante, mais elle est un peu circulaire. Je vous suggère de retirer l'amendement ; sinon, avis défavorable.

Mme Estelle Mercier (SOC). Je le maintiens.

M. Charles de Courson (LIOT). Il n'est pas tout à fait exact que le rejet d'un projet de loi que l'on disait autrefois de règlement n'a pas de conséquences, mais la seule conséquence est comptable : on ne peut pas affecter le résultat patrimonial de l'année au report des exercices antérieurs du bilan de l'État. Les résultats des projets de loi de règlement que nous avons rejetés sont inscrits au bilan sur une ligne "Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation" – nous en sommes à la quatrième : 500 à 600 milliards d'euros qui s'accumulent, M. le rapporteur général pourra le préciser.

Quelle autre portée pourrait avoir le rejet d'actes passés ? Exprimer son mécontentement ne peut avoir d'effet autre que celui d'un désaveu politique.

M. le président Éric Coquerel. Je partage l'avis de Charles de Courson. Un tel rejet a une signification politique claire : les budgets n'ayant pu être votés parce qu'ils sont minoritaires, ils sont également rejetés lors l'examen de la loi de règlement. Un tel fonctionnement est un problème en démocratie et il mérite une réflexion à plus long terme. Si l'on considère que le budget est à l'origine de la construction parlementaire en France, cela devrait d'ailleurs nous poser des soucis, quelle que soit notre appartenance politique.

Mme Estelle Mercier (SOC). En effet, le sujet est moins comptable que politique et démocratique. En démocratie, quelles conséquences tirons-nous de ces refus ?

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

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements CF38 et CF39 de M. Tristan Lahais.*

Amendement CF27 de Mme Claire Lejeune

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il s'agit d'une demande de rapport pour que le Gouvernement apporte des informations sur la manière dont il traite les effets de la crise actuelle au Moyen-Orient, dont l'inflation. Il refuse en effet de faire quoi que ce soit, à part saupoudrer quelques aides absolument inutiles sur une partie de la population, en oubliant l'autre : la seule aide déjà décidée et largement ouverte par le Gouvernement n'est disponible que pour celles et ceux qui gagnent moins de 1 500 euros par mois. Une part immense de la population se trouve donc en grande difficulté et ne se voit rien proposer. Par ailleurs, le Gouvernement compte vider les caisses de l'État pour remplir les poches des actionnaires de Total.

Nous aimerions donc savoir comment il compte financer les aides et organiser les finances publiques : le président Coquerel l'a rappelé, tout cela est censé nous coûter 6 milliards d'euros et nous ne savons pas où on les prend, comment, quand, ni si la somme ne sera pas nettement plus élevée.

Plutôt que de supprimer des crédits en cours d'année sans consulter le Parlement et de sortir systématiquement des budgets adoptés, même lorsqu'ils l'ont été sans vote par le Parlement, il est urgent de faire preuve de transparence en apportant des explications dans un rapport et, surtout, de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative, afin qu'il puisse se prononcer.

Nous pourrons ainsi débattre et décider, en cas de dépenses supplémentaires liées à la crise, si nous préférons prendre l'argent dans l'éducation nationale, sur le dos des enseignants et des élèves, comme le prévoit sans doute le Gouvernement, ou si nous mettons à contribution celles et ceux qui s'en mettent plein les poches pendant cette période.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. M. Le Coq a indéniablement du talent ! Je vous suggère de faire une telle déclaration de politique générale en séance, devant le Gouvernement, puisque c'est lui qu'il interpelle. Je suis défavorable à cet amendement.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Je n'ai pas bien compris la défense de l'amendement : à l'écrit, il porte sur la stratégie de financement de l'État ; or le collègue Le Coq a évoqué plus généralement la stratégie face à l'inflation et sur le pouvoir d'achat. Nous

pourrions voter l'amendement sur le financement de l'État, qui est intéressant. En revanche, le second sujet est certes intéressant, mais il reste très vague et le rapport sera sûrement bidon.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le texte de l'amendement, son exposé sommaire et la présentation qui vient d'en être faite oralement ne concordent pas entièrement, raison pour laquelle j'ai donné un avis défavorable.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Vous votez sur le fond de ce qui est écrit !

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Vous ferez une déclaration de politique générale en séance. Je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

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

Amendements CF41 et CF42 de M. Tristan Lahais

Mme Christine Arrighi (EcoS). L'amendement CF41 prévoit que, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de cette loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour 2025, le Gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant le rendement et les effets budgétaires de la contribution différentielle sur les hauts revenus, ainsi que son rôle dans le financement des politiques publiques et la progressivité de l'impôt.

En effet, le projet de loi de finances fait l'objet d'évaluations et d'études d'impact très succinctes. Elles ne permettent pas de projeter les recettes envisagées par le Gouvernement, dont les prévisions ne se réalisent jamais.

C'est une question de lisibilité, de transparence et d'atteinte des objectifs.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je me pose la même question que vous : le rendement de la contribution différentielle sur les hauts revenus est très inférieur aux prévisions, et celles pour 2026 ne sont pas argumentées.

Je vous invite cependant à retirer vos amendements : ils sont satisfaits, car je traite du sujet dans le rapport sur l'application de la loi fiscale, que vous devriez pouvoir lire non pas dans six mois – comme celui que vous demandez au Gouvernement –, mais dès le mois de septembre, soit avant la discussion budgétaire.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je vous remercie de partager notre préoccupation. Je ne vais pas retirer les amendements : ils ont été déposés par M. Lahais, et leur adoption en commission enverrait un signal positif avant la livraison de votre travail en septembre.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

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