

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

RAPPORT RELATIF AUX MESURES
PRISES DANS LE CADRE DU
MÉCANISME DE CORRECTION



Assemblée nationale

Constitution du 4 octobre 1958

Dix-septième législature

Table des matières

1. Objet du présent rapport	3
2. Justification des écarts de solde structurel entre le PLRG 2024 et la LPFP 2023-2027	5
3. Le Gouvernement s'est engagé dans un effort résolu de redressement des comptes publics en proposant et en engageant des mesures correctrices d'ampleur 7	
3.1. Au travers notamment des mesures prises en LFI et LFSS 2025 et de mesures en gestion, le Gouvernement s'est pleinement engagé dans l'objectif de redressement des comptes publics et du respect de nos engagements européens.7	
3.2. Les mesures d'économies sous-jacentes au PLF et au PLFSS pour 2026 permettent de poursuivre l'effort amorcé en 2025	9
4. La trajectoire pluriannuelle de finances publiques a été actualisée pour tenir compte du point de départ dégradé par rapport à la LPFP et est ancrée sur le respect des nouvelles règles européennes	11
ANNEXES	17
Annexe 1 : Synthèse de l'avis du HCFP relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024	17

Dans son avis du 14 avril 2025 portant sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024 (PLRG), le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a déclenché le mécanisme de correction¹ prévu à l'article 62 de la loi organique relative aux lois de finances² (LOLF). Le déclenchement de ce mécanisme résulte de la constatation par le HCFP d'un écart important au sens de l'article 62 de la LOLF entre le solde structurel prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 (LPFP 2023-2027) et le solde structurel figurant dans le PLRG pour 2024.

Dans ces conditions et conformément aux prescriptions du III de l'article 62 de la LOLF, le Gouvernement est tenu d'annexer au projet de loi de finances le présent rapport, qui vise à présenter les mesures de correction envisagées en vue de retourner aux orientations pluriannuelles fixées dans la LPFP 2023-2027, ainsi que de justifier le cas échéant les raisons qui ne permettraient pas de revenir à cette trajectoire de solde structurel en deux ans.

1. Objet du présent rapport

Le I de l'article 62 charge le HCFP d'apprécier si l'écart entre le solde structurel de la LPFP en vigueur et le solde structurel figurant dans le PLRG peut être considéré comme important : *« 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. »*.

Le II de l'article 62 de la LOLF définit les écarts importants susceptibles d'engendrer le déclenchement du mécanisme de correction comme suit : *« 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. »*.

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) fixent la trajectoire pluriannuelle des finances publiques à moyen terme (trois ans minimum) des administrations publiques, comme défini par l'article 1A de la LOLF. La dernière LPFP en date porte sur les années 2023 à 2027.

¹ Voir annexe 1, [Avis n° HCFP-2025-2 du 14 avril 2025 relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024](#)

² [Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances](#)

Lors de l'examen du PLRG 2024 en avril 2025, le HCFP a constaté un écart important entre le solde structurel exécuté pour 2024 et la trajectoire de solde structurel présentée dans la LPFP 2023-2027³ (écart de 1,5 point de PIB potentiel, cf. annexe 1).

Tableau 1 : extrait du tableau de l'article liminaire du PLRG 2024

Ensemble des administrations publiques (en % du PIB sauf mention contraire)	Exécution 2024	LPFP 2023-2027 Pour l'année 2024	
		Prévision	Ecart
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-5,2	-3,7	-1,5
Solde conjoncturel ¹ (2)	-0,5	-0,6	0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	0,0
Solde effectif (= 1 + 2 + 3)	-5,8	-4,4	-1,4
Dette au sens de Maastricht	113,0	109,7	3,3
Taux de prélèvements obligatoires (y.c. UE, nets des CI ²)	42,8	44,1	-1,3
Dépense publique (hors CI)	56,4	55,3	1,1
Evolution de la dépense publique hors CI en volume (*) (en %) ³	2,0	0,5	1,5

¹ Mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP 2023-2027, conformément à l'article 62 de la LOLF

² Crédits d'impôt

³ A champ constant

Conformément au III de l'article 62 de la LOLF, le HCFP a décidé de déclencher le mécanisme de correction :

« 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.

³ [Loi n°2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027](#)

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. ».

En application de la LOLF, la LPFP 2023-2027 vient préciser en son article 5 le calendrier et l'ampleur des mesures de correction envisagées : « ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel [de la LPFP] dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Elles portent sur l'ensemble des administrations publiques ».

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des dispositions du III de l'article 62 de la LOLF dans les conditions précisées dans l'article 5 de la LPFP. Ainsi, il rappelle les raisons de l'écart important constaté sur le solde structurel 2024, présente les mesures de correction engagées par le Gouvernement dès 2025 ainsi que les mesures proposées dans le PLF/PLFSS 2026, et décrit l'ancrage de la trajectoire pluriannuelle de finances publiques sur les nouvelles règles européennes entrées en vigueur en 2024.

2. Justification des écarts de solde structurel entre le PLRG 2024 et la LPFP 2023-2027

Le solde structurel 2024 mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP⁴ inscrit dans l'article liminaire du PLRG 2024 est inférieur de 1,5 point de PIB potentiel à celui figurant pour 2024 dans la LPFP 2023-2027. Cette dégradation du solde structurel est due à différents facteurs, en grande partie non discrétionnaires⁵. En effet, les prévisions économiques et de finances publiques pour 2023 et 2024 ont été réalisées dans un contexte incertain, marqué par la forte volatilité des prix de l'énergie, un niveau d'inflation particulièrement élevé et un resserrement historique de la politique monétaire.

En particulier, l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires (PO), c'est-à-dire sans tenir compte des mesures nouvelles, s'est révélée inférieure à celle de la croissance en valeur en 2023 et en 2024⁶. Ainsi, l'élasticité des PO au PIB a atteint 0,4 en 2023 et 0,7 en 2024, bien en-deçà de sa moyenne de moyen terme de 1. Cette faiblesse de l'élasticité était en partie anticipée : dès la LFI 2023, votée en décembre 2022, une élasticité de 0,6 était prévue, sous l'effet du contrecoup d'une année 2022 dont l'élasticité était prévue largement supra-unitaire (1,5). L'ampleur du contrecoup

⁴ Le cadre potentiel retenu dans le PLRG 2024 pour la relecture structurelle des soldes publics 2023 et 2024 n'est pas celui du PLRG mais est construit en retenant la chronique de croissance potentielle sous-jacente à la LPFP 2023-2027. Cette méthodologie permet de comparer l'évolution du solde structurel en 2023 et 2024 entre la LPFP et le PLRG en retenant le même diagnostic sur le potentiel économique de la France, tout en prenant en compte la révision des comptes nationaux opérée par l'Insee en mai 2024 lors du passage des comptes nationaux en base 2020.

⁵ Voir [document de travail de la DG Trésor n°2025/1 « Comment sont réalisées les prévisions de finances publiques et quelles sont les incertitudes qui les entourent ? », mars 2025](#)

⁶ Voir [Trésor-Eco n°356 « Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024 », janvier 2025, actualisé en juillet 2025](#)

a toutefois été plus forte qu'anticipé et la faiblesse de l'élasticité s'est poursuivie en 2024. Cette sous-performance des recettes de prélèvements obligatoires par rapport aux prévisions de la LPFP a essentiellement affecté les principaux impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et taxe sur la valeur ajoutée).

En revanche, l'effort structurel – soit la part de l'ajustement structurel pilotable par le Gouvernement – a été légèrement meilleur que prévu. Les dépenses du périmètre des dépenses de l'État (PDE) ont notamment été inférieures à celles prévues par la LPFP en 2023 et en 2024, respectivement de 7 Md€ en 2023 et 0,1 Md€ en 2024.

Plus précisément, les principaux facteurs expliquant l'écart de solde structurel 2024 de 1,5 point par rapport à la LPFP sont les suivants :

- L'écart s'explique tout d'abord par la reprise en base de l'écart de solde structurel observé sur l'année 2023 (-0,8 point de PIB potentiel). Cet écart résulte principalement d'une élasticité des PO plus faible qu'anticipé (-0,5 pt de PIB potentiel). Il reflète aussi le fait que le solde conjoncturel 2023 a été révisé à la hausse (à -0,4 pt de PIB, mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP, contre -0,7 pt de PIB dans la LPFP) du fait de la révision haussière de la croissance passée opérée par l'Insee fin mai 2025, qui à solde effectif donné dégrade d'autant le solde structurel 2023.
- L'écart de solde structurel 2024 s'explique ensuite par un moindre ajustement structurel entre 2023 et 2024 (-0,8 point), par rapport à ce qui était projeté dans la LPFP :
 - -0,6 point en raison d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires nettement revue à la baisse par rapport à la LPFP 2023-2027. En 2024, les recettes de prélèvements obligatoires ont été fortement réévaluées en raison des surprises relatives à 2023, amplifiées par les mécaniques retardées de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt sur le revenu (IR). Elles ont également pâti d'une croissance de l'activité moins tirée par la demande interne privée que prévu, affectant les recettes de TVA ;
 - -0,1 point lié au fort dynamisme des prestations vieillesse des administrations de sécurité sociale, en raison d'une revalorisation des pensions plus élevée qu'escomptée en LPFP du fait d'une inflation légèrement plus dynamique que prévu ;
 - -0,1 point associé à des dépenses d'assurance chômage plus allantes que prévu, en raison d'une conjoncture moins favorable sur l'emploi ;
 - -0,1 point en raison du dynamisme des dépenses de fonctionnement des collectivités locales plus important qu'anticipé ;

- -0,1 point en raison de la sortie plus lente que prévue des mesures exceptionnelles prises pour protéger les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie par rapport à la prévision faite en LPFP, malgré le rétablissement partiel de la TICFE dès février 2024 pour accélérer la sortie du bouclier tarifaire.
- Ces moindres ajustements par rapport à la LPFP ont été partiellement compensés par un effort supplémentaire sur les crédits budgétaires (+0,2 point de PIB potentiel), lié notamment à la décision du Gouvernement d'annuler par décret, en date du 21 février 2024, 10 Md€ de crédits pour faire face à la dégradation de la trajectoire par rapport à la LPFP⁷.

3. Le Gouvernement s'est engagé dans un effort résolu de redressement des comptes publics en proposant et en engageant des mesures correctrices d'ampleur

3.1. Au travers notamment des mesures prises en LFI et LFSS 2025 et de mesures en gestion, le Gouvernement s'est pleinement engagé dans l'objectif de redressement des comptes publics et du respect de nos engagements européens

Le Gouvernement a engagé des mesures de redressement à hauteur d'environ 50 Md€ par rapport à une trajectoire à politique inchangée dans les lois de finances initiale et de financement de la sécurité sociale pour 2025^{8,9} afin de ramener le déficit public à 5,4 % en 2025. En particulier, l'effort structurel réalisé par le Gouvernement en 2025 devrait être le double de celui prévu lors de la LPFP.

Les principales mesures sont les suivantes :

- un effort renforcé de modération des dépenses de l'État et de ses opérateurs, avec une baisse en niveau entre 2024 et 2025 sur le périmètre des dépenses de l'État tel que défini à l'article 10 de la LPFP 2023-2027. Au total, le niveau des dépenses sur le PDE voté en LFI 2025 est inférieur aux plafonds prévus par la LPFP (495,6 Md€ au format 2025), soit un écart de 7,8 Md€ illustrant une forte contribution de l'État à l'effort de maîtrise des dépenses ; une maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale notamment grâce à une évolution maîtrisée des dépenses de santé, dans un contexte de baisse de l'inflation, incluant une baisse des indemnités journalières ainsi qu'une réforme

⁷ [Décret n°2014-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits](#)

⁸ [Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025](#)

⁹ [Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025](#)

des allègements généraux pour maîtriser leur coût tout en favorisant la progression salariale ;

- la participation des collectivités territoriales aux efforts de redressement des finances publiques, notamment dans le cadre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales ;
- une plus grande justice sociale et fiscale permise par (i) une contribution différentielle pour les plus hauts revenus, (ii) une contribution exceptionnelle sur les bénéfices des plus grandes entreprises, et (iii) une réduction de certaines niches fiscales et sociales pour lutter contre les effets d'aubaine ;
- un verdissement de la fiscalité en incitant notamment à une plus grande sobriété énergétique.

Les mesures de redressement significatives engagées dès 2025 sont une première étape pour atteindre les objectifs de finances publiques que s'est fixés le Gouvernement dans le cadre du PSMT actualisé par le rapport d'avancement annuel (RAA). L'objectif central est une poursuite des efforts engagés en 2025 pour accélérer la trajectoire de retour à un déficit en dessous de 3 % en 2029.

En complément des efforts inscrits dans les textes financiers, plusieurs instruments et leviers budgétaires destinés à renforcer le pilotage de l'exécution budgétaire ont été mis en œuvre, afin de sécuriser la tenue de la cible de déficit public pour l'année.

Dès le mois de mars 2025, un plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques a été mis en œuvre, visant à améliorer le suivi de l'évolution des dépenses publiques, à identifier le plus en amont possible les risques d'écart, tout en renforçant la transparence vis-à-vis du Parlement et des citoyens. Ce plan prévoit notamment la publication régulière de diagnostics d'écart, et une information plus fréquente du Parlement en cours d'exercice. Parallèlement, le plan prévoit également la publication de données infra-annuelles sur l'exécution.

Dans ce cadre, un comité d'alerte des finances publiques réunissant des membres du Gouvernement, des parlementaires, des représentants des collectivités locales, de la Sécurité sociale et des partenaires sociaux a été créé, en vue de partager régulièrement un diagnostic de l'exécution en cours d'année et d'alerter sur tout risque d'écart à la trajectoire votée.

A la suite de la première réunion du comité, tenue le 26 avril 2025, des mesures de régulation de la dépense ont été immédiatement mises en œuvre, à hauteur de 5 Md€, répartis entre l'État, la sécurité sociale et les opérateurs publics. Sur le périmètre de l'État, cela s'est traduit par une annulation de 3,1 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et de 2,7 Md€ en crédits de paiement (CP), majoritairement sur des crédits mis en réserve (décret du 25 avril 2025 portant annulation de crédits) ; pour préserver des marges d'action sur le reste de l'année, la réserve de précaution a été reconstituée pour des montants équivalents, avec des surgels additionnels de crédits. Dans le

prolongement de ce premier exercice, un second comité d'alerte réuni le 26 juin 2025 a confirmé la nécessité de maintenir une surveillance rapprochée et continue de l'exécution budgétaire. Des mesures de rehaussement de la mise en réserve ont été décidées et mises en œuvre avec de nouveaux surgels de 1,1 Md€ en AE et 1,5 Md€ en CP sur le budget de l'État, assortis de mesures de réduction de la dépense sur différents périmètres ministériels.

Concernant les dépenses de santé, la construction de l'ONDAM 2025 intègre un accroissement des financements mis en réserve par rapport à 2024, pour 1,1 Md€. Suite à l'avis du comité d'alerte de l'ONDAM du 18 juin 2025 indiquant un risque sérieux de dépassement d'au moins 1,3 Md€, des mesures de modération de la dépense ont été annoncées pour 1,7 Md€. Elles comprennent notamment l'annulation de certaines mises en réserve, le report de revalorisations conventionnelles, et des économies supplémentaire sur les prix des médicaments.

Ces mesures s'intègrent, sur le périmètre État des dépenses, aux actions mises en œuvre en application du mécanisme de correction prévu par l'article 62 de la LOLF, traduisant une volonté notable de renforcer le pilotage infra-annuel de la trajectoire de finances publiques.

3.2. Les mesures d'économies sous-jacentes au PLF et au PLFSS pour 2026 permettent de poursuivre l'effort amorcé en 2025

L'effort amorcé en 2025 sera poursuivi en 2026 : le déficit public atteindrait -4,7 % du PIB, en amélioration de +0,6 point de PIB par rapport à 2025.

Cette amélioration reflèterait une amélioration du solde structurel (+0,8 point de PIB potentiel), tandis que le solde conjoncturel serait presque stable (-0,1 point de PIB). Le solde structurel pâtirait d'une évolution encore inférieure à l'activité des recettes de prélèvements obligatoires (-0,1 point de PIB) et des recettes hors prélèvements obligatoires (-0,2 point de PIB), ainsi que d'une hausse de la charge de la dette (-0,2 point de PIB), qui seraient plus que compensées par un effort structurel primaire de 1,2 point de PIB. Cet effort structurel primaire, qui traduit la composante discrétionnaire de l'évolution du solde public par rapport à 2025, se décompose entre un effort en dépense pour environ deux tiers (0,8 point de PIB) et des mesures en recettes pour environ un tiers (0,5 point de PIB).

Côté dépenses, chacun des sous-secteurs contribuerait à l'effort tout en préservant les priorités d'action du Gouvernement :

En isolant des dépenses contraintes, comme la charge de la dette, et en ne prenant pas en compte l'effort supplémentaire et indispensable de réarmement, les dépenses de l'État baisseront en 2026. Cela correspond à un effort majeur de maîtrise des dépenses du budget de l'État qui se traduit par une baisse en valeur pour l'essentiel des crédits ministériels, dont ceux affectés au financement des opérateurs. Cet effort exemplaire requiert un pilotage resserré de la masse salariale de l'État et une maîtrise

de son « train de vie », une rationalisation et un recentrage des dépenses des opérateurs ainsi que des dépenses de guichet. La mise en place de la mission « État efficace » contribuera également au respect de cet objectif en 2026.

Sur la sphère sociale, les dépenses de santé et d'autonomie augmenteraient de 5 Md€ en 2026. En particulier, la progression des dépenses de santé serait plus rapide l'inflation mais resterait maîtrisée grâce à des mesures d'efficience, de responsabilisation des patients et des professionnels de santé, ainsi que de participation des industriels de produits de santé à la maîtrise des dépenses de la protection sociale. S'agissant des dépenses de retraite, la progression des prestations serait de 6 Md€, soutenue par des effets démographiques même en l'absence d'indexation sur l'inflation.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales évolueraient de manière cohérente avec leurs recettes et seraient notamment modérées par la reconduction du mécanisme du Dilico en 2026. Dans le même temps, les dépenses d'investissement local se replieraient ponctuellement, en cohérence avec le cycle électoral local. Cet effort, moins important en proportion que celui réalisé par l'État, serait complété par des mesures de « maîtrise des dépenses » (chantier normatif).

Côté recettes, l'effort en 2026 reposerait d'abord sur un effort supplémentaire des plus fortunés via notamment une taxe sur le patrimoine financier et un impôt sur les revenus les plus élevés avec la contribution différentielle sur les hauts revenus, pour un total de 2,5 Md€. La prorogation partielle et pour un an de la surtaxe exceptionnelle sur les bénéfices des entreprises, pour un montant de moitié inférieur à celui de 2025, soit 4 Md€, y participerait aussi. Il serait complété par la poursuite de la rationalisation des niches fiscales et sociales pour environ 5 Md€ pour assurer une juste contribution de chacun et par un maintien du barème de l'impôt sur le revenu et de la CSG pour 2,2 Md€.

Ces mesures dégageraient les marges de manœuvres nécessaires pour soutenir la compétitivité des TPE et PME à hauteur de -1,3 Md€.

Ainsi, les PLF/PLFSS pour 2026 s'inscrivent dans la continuité de l'effort du Gouvernement pour poursuivre en 2026 le redressement de la trajectoire des finances publiques amorcé en 2025.

4. La trajectoire pluriannuelle de finances publiques a été actualisée pour tenir compte du point de départ dégradé par rapport à la LPFP et est ancrée sur le respect des nouvelles règles européennes

La trajectoire pluriannuelle contenue dans la LPFP 2023-2027 est présentée dans le tableau 2. Elle prévoyait notamment un retour sous les 3 % de déficit public d'ici 2027, via un ajustement structurel moyen de 0,3 pt par an entre 2025 et 2027, et sous l'hypothèse d'une résorption progressive du déficit conjoncturel.

Tableau 2 : rappel de la trajectoire de la LPFP 2023-2027 (extrait de l'article 3)

Ensemble des administrations publiques (en % du PIB sauf mention contraire)	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-4,1	-3,7	-3,3	-2,9	-2,7
Solde conjoncturel (2)	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2	0,0
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Solde effectif (= 1 + 2 + 3)	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Dépense publique	55,9	55,3	55,0	54,4	53,8
Taux de prélèvements obligatoires (y compris Union européenne, nets des crédits d'impôt)	44,0	44,1	44,4	44,4	44,4
Dettes au sens de Maastricht	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques a été révisée depuis 2023. La trajectoire sous-jacente aux PLF/PLFSS 2026 est présentée dans le tableau 3. Elle prévoit le retour sous les 3 % de déficit à horizon 2029, avant la fermeture de l'écart de production.

La révision de la trajectoire par rapport à la LPFP se justifie principalement par les révisions du solde public pour l'année 2024 (cf. partie 2 pour les explications de l'écart de solde en 2024). Ainsi, le rythme de retour sous les 3 % de déficit a été ajusté pour tenir compte du déficit observé en 2024, inférieur à celui initialement prévu dans la LPFP. En effet, une trajectoire maintenant un retour sous les 3 % de déficit à horizon 2027, comme prévu dans la LPFP, et compte tenu du point de départ 2024 ajusté, aurait nécessité un effort de consolidation budgétaire très rapide, pénalisant la

croissance et laissant peu de marge de manœuvre pour financer les investissements nécessaires, notamment en matière de défense et de transition écologique. La trajectoire ainsi présentée prévoit un ajustement plus graduel afin de concilier assainissement des finances publiques et préservation de l'activité et de l'emploi, et un retour sous les 3 % de déficit à horizon 2029.

Tableau 3 : trajectoire pluriannuelle des finances publiques sous-jacente au PLF 2026

Ensemble des administrations publiques (en % du PIB sauf mention contraire)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-5,3	-5,8	-5,1	-4,3	-3,7	-3,1	-2,7
Solde conjoncturel (2)	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Solde effectif (= 1 + 2 + 3)	-5,4	-5,8	-5,4	-4,7	-4,1	-3,4	-2,8
Dépense publique	56,2	56,6	56,8	56,4	55,9	55,4	55,0
Taux de prélèvements obligatoires (y compris Union européenne, nets des crédits d'impôt)	43,2	42,8	43,6	43,9	44,2	44,4	44,6
Dettes au sens de Maastricht	109,8	113,2	115,9	117,9	118,7	118,6	118,0

Le retour en deux ans au niveau de solde structurel de la LPFP exigerait un ajustement structurel de 2,9 points de PIB potentiel en deux ans (cf. tableau 4 ci-dessous). Un tel ajustement structurel est quatre fois plus élevé que l'ajustement structurel prévu pour ces deux années dans la LPFP et serait de nature à pénaliser fortement l'activité. La trajectoire sous-jacente au PLF 2026 permet quant à elle de réaliser un ajustement structurel de 1,4 point sur deux ans, soit un ajustement déjà deux fois plus élevé que celui de la LPFP (cf. tableau 4). Cela permettrait de corriger une partie de l'écart à la trajectoire de solde structurel de la LPFP tout en protégeant l'activité. Pour la seule année 2026, afin de tenir la cible de solde public de -4,7 point de PIB un ajustement structurel de 0,8 point est prévu (contre 0,3 point dans la LPFP).

**Tableau 4 : comparaison des ajustements structurels de la LPFP 2023-2027
et du PLF 2026**

<i>(en point de PIB potentiel)</i>		2024	2025	2026
LPFP 2023-2029	Solde structurel (a)	-3,7	-3,3	-2,9
	Ajustement structurel ($b_{n+1} = a_{n+1} - a_n$)		0,4	0,3
	Ajustement structurel total ($c_{n+2} = b_{n+1} + b_n$)			0,7
PLF 2026	Solde structurel (a')	-5,8	-5,1	-4,3
	Ajustement structurel ($b_{n+1}' = a_{n+1}' - a_n'$)		0,7	0,8
	Ajustement structurel total ($c_{n+2}' = b_{n+1}' + b_n'$)			1,4
Ajustement structurel nécessaire au retour en deux ans au niveau de solde structurel de la LPFP ($c_{n+2}'' = a_{n+2} - a_n'$)				2,9

La trajectoire du PLF 2026 est pleinement compatible avec le nouveau cadre de gouvernance économique européen¹⁰ entré en vigueur le 30 avril 2024^{11,12,13} (cf. Encadré 1). Ainsi, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de ramener le déficit public à 4,7 % en 2026 en poursuivant les efforts engagés en 2025, et sous les 3 % en 2029, conformément à l'ambition du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029¹⁴ et à son rapport d'actualisation d'avril 2025.

¹⁰ Voir la partie 5 du [PSMT 2025-2029](#) : « 5. Engagements européens de la France en matière de finances publiques »

¹¹ [Directive \(UE\) 2024/1265 du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres](#)

¹² [Règlement \(UE\) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement \(CE\) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs](#)

¹³ [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](#)

¹⁴ [Plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029](#)

Encadré n°1 : Engagements européens de la France en matière de finances publiques

Les nouvelles règles budgétaires européennes se matérialisent par une trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette (DPN)¹⁵, indicateur autour duquel la gouvernance est centrée, entre 2025 et 2029. La trajectoire d'évolution de la DPN jusqu'en 2029 applicable à la France a été endossée par le Conseil de l'Union européenne le 21 janvier 2025^{16,17} (cf. tableau 5). La recommandation du Conseil se complète d'un horizon de retour du déficit public sous les 3 % du PIB, fixé à 2029.

Dans le cadre du volet préventif, un compte de contrôle enregistre chaque année et pour chaque État membre les déviations entre la croissance de la DPN exécutée et celle prévue dans la trajectoire recommandée par le Conseil. Les règles européennes établissent deux seuils de déviation¹⁸ : elles autorisent un écart de 0,3 point de PIB annuel, et un écart cumulé sur 3 ans de 0,6 point de PIB. 2024 est une année « à part » dans le mécanisme de surveillance budgétaire, car il s'agit de l'année de transition au cours de laquelle la réforme des règles budgétaires européennes est entrée en vigueur. Ainsi, la croissance de la DPN sur l'année 2024 fait l'objet d'un traitement particulier : l'année 2024 est incluse dans la surveillance pluriannuelle (calcul de la déviation cumulée) mais pas dans la surveillance annuelle, qui commence en 2025.

Dans le cadre du volet correctif, la trajectoire de DPN recommandée constitue également la trajectoire de correction assignée à la France dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (PDE) ouverte en juillet 2024. C'est donc par rapport à cette dernière que la Commission juge si des actions suivies d'effet ont été prises. Le rapport d'avancement annuel¹⁹ (RAA) qui a été présenté en avril 2025 a constitué un premier point d'étape sur la mise en œuvre de cette trajectoire pour les années 2024 et 2025. Dans son avis rendu le 4 juin 2025, la Commission a jugé que la trajectoire présentée répondait aux exigences des actions suivies d'effet.

Par ailleurs, l'ancrage sur l'indicateur de DPN présente l'avantage de distinguer les efforts réalisés par le Gouvernement pour redresser la trajectoire de finances publiques des éléments non discrétionnaires, contrairement à un ancrage fondé sur l'ajustement structurel²⁰. En effet la croissance de la DPN permet de mesurer l'effort en dépense et en recettes pilotable par le Gouvernement et, contrairement à l'effort structurel, elle n'est pas sensible aux révisions de la croissance potentielle ni du déflateur du PIB, reflétant ainsi la part la plus discrétionnaire de l'ajustement budgétaire effectivement pilotable par le Gouvernement.

Ainsi que l'illustre le tableau 5 ci-dessous, la France est en-deçà de l'objectif de dépense primaire nette pour 2024 et quasi en ligne pour 2025, l'écart par rapport à la recommandation restant bien en-deçà du seuil du compte de contrôle du bras préventif. La trajectoire sous-jacente au PLF 2026 permet de respecter le critère de DPN jusqu'en 2029. Le taux de croissance de la DPN est même inférieur à celui recommandé par le Conseil en début de période, et en particulier en 2026 (et marginalement supérieur en 2029). Cela signifie que la France fait porter au début de la période d'ajustement une part de l'effort plus importante que dans la trajectoire minimale recommandée, soit un « *frontloading* » de l'effort.

¹⁵ L'indicateur de dépense primaire nette financée au niveau national est défini comme le taux de croissance en valeur d'une année sur l'autre de la dépense publique, nette de la charge d'intérêts, des mesures discrétionnaires en recettes c'est-à-dire les mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, des dépenses relatives aux programmes de l'Union européenne entièrement compensées par des recettes provenant des fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des dépenses conjoncturelles liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et temporaires en dépense et en recettes (*one-off*) qui correspondent aux événements exceptionnels de très grande ampleur qui brouillent le pilotage des finances publiques.

¹⁶ [Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la France \(JO C/2025/659, 10.2.2025\)](#)

¹⁷ La trajectoire de croissance de la dépense primaire nette recommandée par le Conseil a été ajustée par rapport à la trajectoire initiale proposée par la France dans son PSMT d'octobre 2024, afin de prendre en compte la révision de la cible de déficit public pour 2025, qui est passée de 5,0 % à 5,4 % après l'adoption d'une motion de censure en décembre 2024 entraînant le rejet du projet de loi de finances 2025 qui a ensuite fait l'objet d'une révision en janvier 2025 avant d'être adopté en février 2025. La trajectoire du PSMT proposait de répartir une part importante de l'effort d'ajustement sur l'année 2025 (« *frontloading* »), en limitant la croissance de la DPN à +0,0 % sur cette année. La trajectoire ajustée recommandée par le Conseil réduit la concentration de l'effort d'ajustement sur l'année 2025 au prix d'un effort légèrement supérieur sur les années suivantes du plan, afin de conserver un ajustement structurel primaire cumulé identique sur 2025-2029. La trajectoire de DPN recommandée est donc toujours conforme aux exigences du nouveau Pacte de Stabilité et de Croissance.

¹⁸ Ces seuils ont été introduits dans l'optique de couvrir les incertitudes de l'exécution budgétaire et ne sont pas censés être interprétés comme une marge de déviation *ex ante* dans l'élaboration du budget.

¹⁹ Voir le [rapport d'avancement annuel 2025](#)

²⁰ L'ajustement structurel est constitué d'un effort structurel et d'une composante non discrétionnaire, cette dernière étant par définition non pilotable par le Gouvernement. Voir [document de travail de la DG Trésor n°2025/2 « Relecture structurelle du déficit : quels indicateurs pour piloter les finances publiques ? », août 2025](#)

Tableau 5 : trajectoire de dépense primaire nette

		2024	2025	2026	2027	2028	2029
Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025	Taux annuel de croissance	3,8	0,8	1,2	1,2	1,2	1,1
	Taux de croissance cumulée		4,6	5,8	7,1	8,4	9,5
RAA 2025	Taux annuel de croissance	3,3	0,9	0,7	1,3	1,2	1,2
	Taux de croissance cumulée		4,2	4,9	6,3	7,6	9,0
PLF 2026	Taux annuel de croissance	3,5	1,0	0,6	1,0	1,1	1,3
	Taux de croissance cumulée		4,5	5,1	6,2	7,3	8,7

Dans sa recommandation pays adressée à la France le 4 juin 2025²¹, la Commission européenne estime une croissance de la DPN de +3,1 % en 2024, contre une recommandation du Conseil de +3,8 %. Pour l'année 2025, la Commission prévoit une croissance de la DPN à +0,9 %, soit un taux de croissance légèrement supérieur à la recommandation du Conseil (+0,8 %). En conséquence, dans la prévision de la Commission pour 2025, la déviation observée par rapport à la recommandation du Conseil serait de 0,1 point de PIB, soit un niveau inférieur au seuil de déviation du compte de contrôle du bras préventif de 0,3 point de PIB, qui constitue une référence pour apprécier l'ampleur des déviations. Par conséquent, la Commission considère que la France a bien adopté une première série d'actions suivies d'effets en réponse à la recommandation du Conseil. En pratique, cela signifie qu'il n'y a pas d'escalade de la procédure, la France étant invitée à poursuivre ses efforts pour assurer le respect de la trajectoire recommandée.

²¹ [Recommandation de la Commission européenne du 4 juin 2025 relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la France \(COM\(2025\) 210 final, 4.6.2025\)](#)

ANNEXES

Annexe 1 : Synthèse de l'avis du HCFP relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024

L'année 2024 a marqué un nouvel affaissement des finances publiques. Le déficit public a continué de se creuser, s'établissant à 5,8 points de PIB (169,6 Md€) après 5,4 points de PIB en 2023, tandis que la dette publique, grimpant encore de 3 points, a atteint 113 points de PIB. Après une très mauvaise année 2023, la France ne s'est ainsi toujours pas engagée dans le rétablissement de ses finances publiques, alors qu'au niveau européen une procédure pour déficit excessif a été ouverte par le Conseil en juillet 2024. En 2024, le rendement des prélèvements obligatoires a été très décevant au regard des prévisions. Leur croissance s'est limitée à + 2,4 %, soit sensiblement moins que le PIB (+ 3,5 % en valeur), comme en 2023, marquant une forme de normalisation après les bonnes surprises temporaires de recettes observées les années antérieures. En parallèle, les dépenses ont conservé en 2024 une tendance soutenue (+ 3,9 %), malgré le repli des mesures exceptionnelles adoptées pendant les crises sanitaire et énergétique. Hors ces mesures, la dépense publique a connu sa plus forte hausse en volume des dix dernières années. La hausse des prestations sociales, tirée notamment par les revalorisations sur l'inflation passée, explique plus de 60 % de la progression de la dépense.

Le déficit public 2024 excède ainsi de 1,4 point de PIB la prévision de la loi de finances initiale (LFI), un écart particulièrement élevé en l'absence de crise. Pourtant, au-delà des incertitudes affectant toute prévision, cette nouvelle dégradation n'était pas inéluctable. Elle traduit avant tout les fragilités de la construction de la loi de finances et l'insuffisance des mécanismes de rappel.

Dans son avis sur le PLF 2024, le Haut Conseil avait alerté sur le caractère optimiste de la prévision de déficit et, s'il n'avait pas tout anticipé (notamment la surprise d'impôt sur les sociétés), il avait souligné que cette prévision conjugait des hypothèses favorables. De fait, l'écart constaté relativement au PLF recouvre pour l'essentiel un rendement bien moindre qu'escompté des prélèvements obligatoires, qui aurait pour partie pu être évité avec d'autres hypothèses. Il provient en second lieu de dépenses plus élevées qu'attendu, notamment des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale. Les instruments de contrôle de la dépense se sont révélés exclusivement centrés sur l'Etat, ce dernier ayant de fait pu contenir sa dépense en 2024 sous l'objectif de la LFI. Le Haut Conseil avait relevé un risque de dérapage sur l'assurance-maladie et pointé à plusieurs reprises l'absence de mécanisme contraignant sur la dépense des collectivités locales.

La composante structurelle du déficit, supérieure à 5 points de PIB, en représente l'essentiel. Le déficit structurel se révèle ainsi supérieur d'environ 1,5 point à celui inscrit en loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 18 décembre 2023, à laquelle le Haut Conseil est tenu de se référer malgré son caractère obsolète. En application de l'article 62-II de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances, le Haut Conseil identifie donc un « écart important » entre les résultats de l'exécution et les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Le Haut Conseil déclenche en conséquence le mécanisme de correction inscrit au III du même article. Il invite 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. Réduire vigoureusement le déficit structurel est impératif : le niveau élevé de celui-ci retarde la nécessaire réduction du poids de la dette dans le PIB, dont le coût augmente à un rythme préoccupant, et obère la capacité de la France à faire face aux chocs économiques et aux investissements utiles, notamment en matière de défense et de transition écologique.

En application de l'article 62-V de la loi organique précitée, le Haut Conseil rend aussi, pour la première fois, un avis sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation. En outre, en application de l'article 4 de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, le Haut Conseil examine, également pour la première fois, si une distorsion importante a affecté les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, au cas d'espèce les années 2021 à 2024.

Le Haut Conseil constate, sur une période de vingt ans (2004-2024), un biais positif entre la prévision de croissance du Gouvernement et la réalisation (écart moyen de 0,4 point hors années de crise, supérieur y compris celles-ci). Cet écart s'est réduit, sans toutefois disparaître, depuis la création du Haut Conseil en 2013, de même que l'écart constaté entre la prévision du Gouvernement et celle du consensus des économistes. Le biais de prévision apparaît plus prononcé pour la prévision de consommation des ménages. En revanche, le Haut Conseil n'identifie pas de biais sur longue période pour la prévision d'inflation.

S'agissant des années 2021-24, le Haut Conseil observe que la prévision de croissance a eu aussi tendance à excéder la réalisation. Cependant, cette période a été marquée par les crises sanitaire puis énergétique justifiant le maintien de la clause de circonstances exceptionnelles. Compte tenu de ce contexte, le Haut Conseil ne conclut pas à une distorsion importante sur ces quatre années. Il rappelle toutefois que la prévision de croissance élevée pour 2024 est l'un des facteurs à l'origine du dérapage constaté des comptes l'an dernier. Il souligne enfin que la composition de la croissance s'est écartée notablement de la prévision en 2023 et en 2024, en particulier pour la prévision de consommation des ménages, dont le Haut Conseil avait souligné le caractère optimiste. Pour la prévision de finances publiques, le Haut Conseil relève que, si l'on écarte les années de crise, la prévision du ratio de dépenses en part de PIB, de même que celle du ratio de recettes en part de PIB, sont un peu inférieures à leur réalisation en moyenne sur vingt ans. Les prévisions de solde public du Gouvernement en projet de loi de finances se situent ainsi en moyenne, hors années de crise, à un niveau proche de leur réalisation (écart de 0,1 point de PIB). En incluant les années de crise, l'écart moyen entre prévision et réalisation du solde public est de 0,6 point de PIB. L'écart entre les objectifs de solde public de moyen terme, inscrits dans les lois de programmation, et leur réalisation est plus prononcé.

L'écart entre prévision et réalisation du solde public observé sur les deux dernières années (0,5 point de PIB en 2023 et 1,4 point de PIB en 2024) apparaît, en l'absence de crise majeure, particulièrement élevé. De plus, le Haut Conseil relève que les prévisions de dette publique en part de PIB ont été optimistes par rapport à leur réalisation.

A l'aune de ces différents constats, le Haut Conseil invite le Gouvernement et le législateur organique à considérer toute disposition complémentaire permettant d'assurer l'absence de biais dans l'établissement des prévisions. A minima, le Haut Conseil invite à renforcer son accès à l'information et à détendre les délais d'instruction qui lui sont fixés, ainsi qu'à étudier la mise en place effective d'un mécanisme de type « appliquer ou expliquer », par lequel le Gouvernement serait tenu, lorsque le Haut Conseil émet des réserves sur la prévision et dans un délai compatible avec les débats parlementaires, de rectifier celle-ci ou d'expliquer pourquoi il ne la modifie pas. Une extension de son mandat lui confiant aussi une mission plus large d'analyse de la soutenabilité de la dette et de surveillance du respect de l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes, contribuerait à renforcer la crédibilité du cadre de finances publiques.

[Avis n° HCFP-2025-2 du 14 avril 2025 relatif au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024](#)