

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

Synthèse

Après deux années de forte dégradation des finances publiques françaises, le déficit public a diminué en 2025 de 0,7 point de PIB pour s'établir à 5,1 points de PIB. La réduction du déficit en 2025 est due aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires : celles-ci se montent au total à 23 Md€, soit l'équivalent de 0,8 point de PIB. Y ont notamment contribué la surtaxe d'impôt sur les sociétés, un reprofilage des allègements généraux de cotisations et une hausse des cotisations des employeurs publics ainsi que la sortie du bouclier tarifaire sur l'électricité. L'évolution spontanée des recettes est par ailleurs revenue à la normale l'an dernier, en étant voisine de la croissance du PIB. La dépense publique, tirée notamment par les prestations sociales et la charge de la dette, a progressé à un rythme un peu supérieur à la croissance du PIB. Le ratio de dépenses au PIB a augmenté ainsi de 0,3 point.

Le déficit est plus faible que prévu de 0,3 point de PIB. Globalement, les écarts entre exécution et prévision en 2025 ont été moins importants qu'en 2024, et sont cette fois favorables du côté des recettes. La croissance du PIB s'est établie à +0,9 %, en ligne avec la prévision du projet de loi de finances (PLF) amendé de janvier 2025 en dépit des tensions internationales et du climat d'incertitude, et bien que la consommation privée n'ait pas rebondi comme attendu. Le rendement des prélèvements obligatoires a été au total supérieur de plus de 4 Md€ à la prévision du PLF amendé : si le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée a déçu, en lien avec l'atonie de la consommation, l'impôt sur les sociétés en particulier s'est tenu mieux qu'escompté et un résultat légèrement meilleur qu'attendu a aussi été enregistré pour d'autres prélèvements. Les dépenses publiques ont été globalement en ligne avec les prévisions du PLF amendé, plus faibles qu'attendu initialement pour les administrations publiques locales, proches de la prévision pour les administrations centrales et supérieures pour les administrations de sécurité sociale.

La baisse du déficit en 2025 ne constitue qu'une amorce de l'indispensable redressement des finances publiques que la France s'est engagée à mettre en œuvre. Le déficit reste à un niveau beaucoup trop élevé pour permettre de stabiliser la dette publique. En 2025, le ratio de dette au PIB a ainsi encore progressé de presque 3 points pour atteindre 115,6 points de PIB. Le déficit stabilisant la dette en 2025 se situait à 2,2 points de PIB, soit 2,9 points de moins que le déficit constaté. La France est le troisième pays le plus endetté de la zone euro derrière la Grèce et l'Italie, mais avec un déficit plus élevé que ces deux pays, sa dette continue de croître plus rapidement.

La composante structurelle du déficit français, proche de 5 points de PIB, demeure très élevée, malgré une réduction significative (-0,8 point) en 2025. Le Haut Conseil est tenu de se prononcer, dans le cadre de cet avis, sur les écarts entre l'exécution et les objectifs de la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Comme l'an passé, il constate un « écart important » avec les orientations pluriannuelles de la LPFP, pour le solde structurel comme pour l'évolution de la dépense publique. Le Haut Conseil considère donc que le mécanisme de correction déclenché l'an dernier reste activé. Il invite à poursuivre le

redressement des finances publiques afin de réduire beaucoup plus le déficit structurel, conformément aux engagements du Gouvernement.

Cependant, la référence à la LPFP n'est plus opératoire, comme le Haut Conseil l'a déjà indiqué dans son avis précédent. Dans les faits, les engagements pluriannuels pris dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui ont été traduits dans les recommandations adressées à la France notamment dans le cadre de la procédure de déficit excessif, se substituent à ceux de la LPFP. Ces engagements portent en particulier sur l'évolution de la dépense primaire nette. En 2025, du fait notamment des hausses d'impôts, cette évolution a juste respecté le plafond annuel au respect duquel la France s'est engagée (+0,8% en 2025).

Le Haut Conseil souligne à nouveau le décalage entre la LPFP en vigueur et les engagements pris dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne. Il invite à une révision du cadre français de finances publiques de façon à tenir compte du nouveau cadre européen en vigueur depuis maintenant deux ans, notamment de la directive sur les cadres budgétaires nationaux, ainsi qu'à présenter le moment venu une loi de programmation des finances publiques actualisée en ligne avec les engagements pris dans le PSMT et avec les recommandations adressées à la France.

Il est précisé que, compte tenu des fonctions qu'elle a exercées comme ministre de l'action et des comptes publics jusqu'au 22 février 2026, la Présidente du Haut Conseil a estimé devoir se déporter et n'a pas pris part à l'élaboration de cet avis, conformément aux dispositions du règlement intérieur du Haut Conseil (article 2) et de sa charte de déontologie.

I- Observations liminaires

1- Sur l'objet du présent avis

1. Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement, en application de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances (LOLF), de l'article liminaire du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

2. En application de l'article 62-I de la LOLF, l'avis du Haut Conseil doit porter sur les écarts entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Il doit aussi porter, en application de l'article 62-V de la LOLF, sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnées à l'article 1^{er} A de la loi précitée au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée.

3. Dans l'avis rendu il y a un an sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, le Haut Conseil a identifié un écart important entre le solde structurel de 2024 et les orientations pluriannuelles de la LPFP. Il a donc déclenché le « mécanisme de correction » inscrit à l'article 62-III de la LOLF. Le présent avis s'inscrit dans ce contexte.

4. Comme le Haut Conseil l'a déjà souligné, les engagements pluriannuels pris au niveau européen dans le cadre du plan structurel à moyen terme (PSMT) se substituent dans les faits à ceux de la LPFP. Le Haut Conseil examine donc aussi, dans le présent avis, la conformité de l'exécution de l'année 2025 avec ces engagements, en particulier la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette.

2- Sur les informations transmises et les délais

5. Le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 9 avril 2026. Cette saisine comporte l'article liminaire du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, dont son tableau de synthèse présentant le solde nominal et le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2025 (annexe 1). Elle est accompagnée des réponses à un questionnaire transmis au préalable aux administrations compétentes.

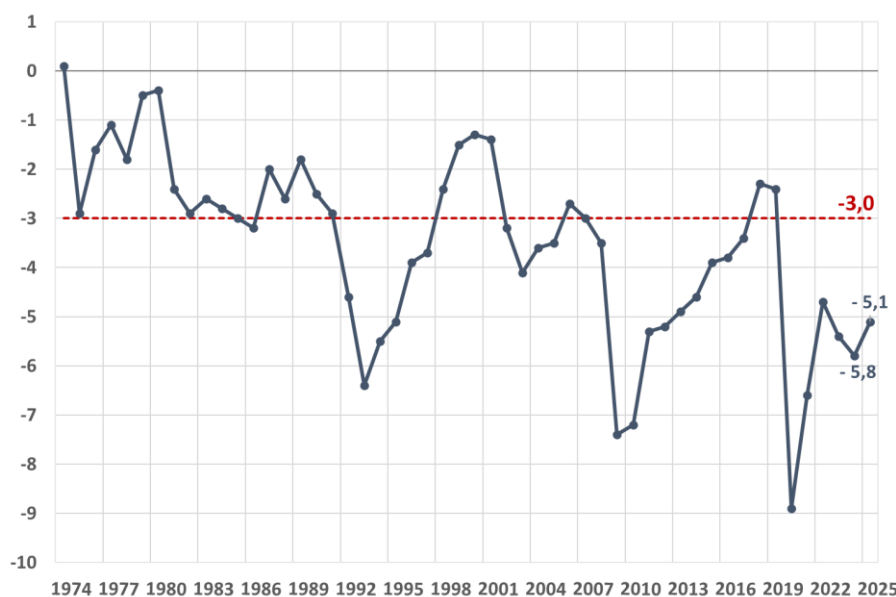
6. En application du IX de l'article 61 de la loi organique précitée, le Haut Conseil a procédé à l'audition conjointe de la direction générale du Trésor et de la direction du Budget le 13 avril 2026.

II- Observations relatives aux évolutions des finances publiques en 2025

1- Résultats de l'exécution 2025

7. En 2025, le déficit public atteint 152,5 Md€, soit 5,1 points de PIB. Par rapport à 2024, il diminue de 0,7 point de PIB. Le déficit reste très au-delà du niveau d'avant la crise sanitaire comme du seuil de 3 points de PIB caractérisant un déficit excessif au sens des règles européennes (graphique 1).

Graphique 1 : Solde des administrations publiques (points de PIB)



Source : Insee, comptes nationaux.

8. En 2025, les recettes publiques augmentent de 3,9 %, les prélèvements obligatoires de 4,1 % (tableau 1). Le PIB en valeur progressant de 2,0 %, le taux de prélèvements obligatoires au PIB rebondit sensiblement, de +0,9 point, pour atteindre 43,6 % (graphique 2).

9. La croissance des prélèvements obligatoires en 2025 (+4,1 %) s'explique aussi bien par leur croissance spontanée (+2,2 %), c'est-à-dire leur évolution à législation constante, que par l'effet des mesures nouvelles (+23 Md€, soit 1,8 point). L'évolution spontanée est marginalement supérieure (de 0,2 point) à celle du PIB en valeur : l'année 2025 marque ainsi une forme de retour à la normale après deux années (2023-2024) de croissance spontanée des prélèvements inférieure au PIB, faisant elles-mêmes suite à deux années (2021-2022) marquées par le phénomène inverse (graphique 3). La hausse du taux de prélèvements obligatoires en 2025 s'explique donc par l'effet des mesures nouvelles. 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 allègements (autour de 5 Md€), et la sortie du bouclier tarifaire sur l'électricité (3,7 Md€).

10. En 2025, les dépenses publiques augmentent de 2,5 %, de même que la dépense publique hors crédits d'impôt (CI). Cette évolution étant plus rapide que celle du PIB en valeur, le ratio des dépenses publiques au PIB augmente de 0,3 point. En volume, la hausse de la dépense publique atteint 1,4 % (hors CI)¹, soit une progression soutenue, au sens où elle est supérieure à la croissance potentielle (estimée à 1,2 % par le Gouvernement).

11. Le dynamisme de la dépense diffère par sous-secteur d'administrations publiques. L'analyse en est menée ici en considérant les dépenses de chaque sous-secteur hors transferts internes aux administrations publiques (tableau 2)². Les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO), hors transferts internes, restent en 2025 les plus dynamiques (+3,4 % en valeur). Elles sont tirées par la hausse des prestations de santé (+4,9 %), en lien avec la dynamique des soins de ville et de l'activité des hôpitaux et établissements de santé publics, et par les prestations vieillesse (+3,5 %). Les dépenses des administrations publiques centrales (État et organismes rattachés) progressent de façon plus modérée, à +1,7 % en valeur. Les seules dépenses de l'État augmentent de +2,4 %, tirées par les charges d'intérêt et les dépenses de

¹ En utilisant le déflateur du PIB, qui a progressé de 1,1 %. Si l'on utilise l'IPCHT, en hausse de 0,9 %, la hausse de la dépense publique en volume atteint 1,6 %.

² Ainsi, sauf mention contraire, les niveaux et évolutions de dépenses de ce paragraphe s'entendent hors transferts entre administrations publiques, à champ courant.

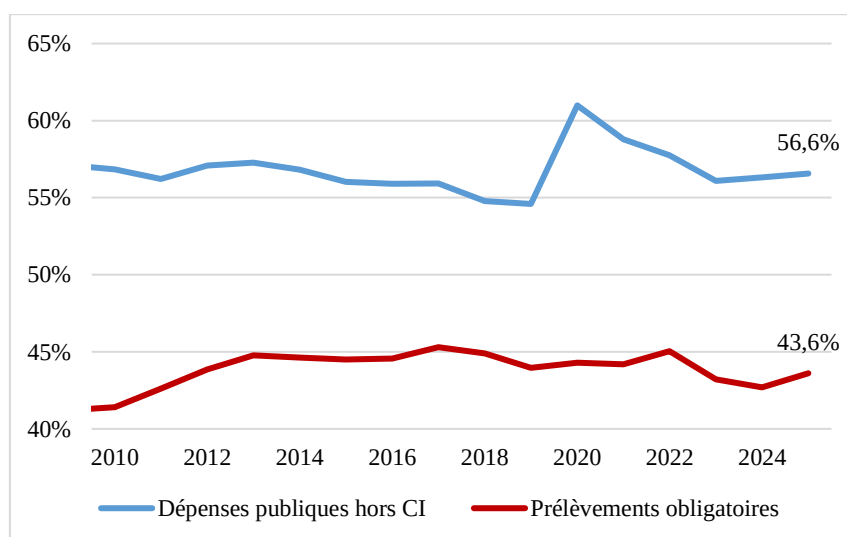
défense. Hors ces deux postes, les dépenses de l'État sont quasiment stables, en hausse de 0,2 %. Les dépenses des administrations publiques locales augmentent de +1,7 % en valeur. Elles sont marquées par un ralentissement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, compte tenu notamment de moindres charges énergétiques et par un investissement qui ralentit.

Tableau 1 : Dépenses et recettes publiques

<i>En Md€</i>	2024	2025	Évol. (Md€)	Évol. (%)
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

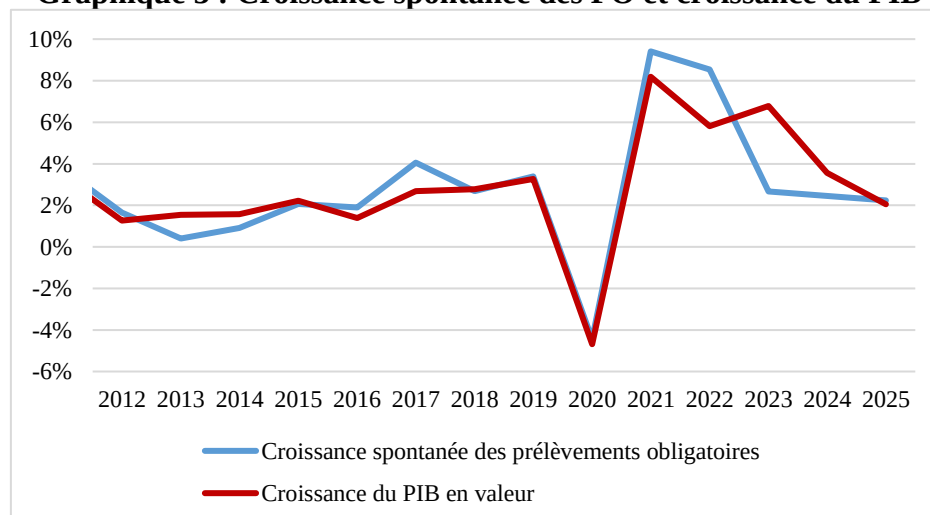
Source : Insee, comptes nationaux.

Graphique 2 : Dépenses et prélèvements obligatoires en points de PIB



Sources : Insee, comptes nationaux.

Graphique 3 : Croissance spontanée des PO et croissance du PIB



Sources : Insee, saisine du PLRG 2025.

Tableau 2 : Évolution en valeur et en volume des dépenses publiques par sous-secteurs

<i>En %</i>	<i>En valeur</i>		<i>En volume</i>	
	2024	2025	2024	2025
État	1,2	2,4	-1,1	1,3
Odac	3,8	-0,4	1,4	-1,5
Apul	4,8	1,7	2,4	0,6
Asso	5,5	3,4	3,1	2,3
Total	4,0	2,5	1,6	1,4

Source : Saisine du PLRG 2025. Les dépenses par sous-secteurs s'entendent hors transferts internes à champ courant. Les évolutions en volume sont calculées à partir du déflateur du PIB.

¹² Compte tenu de ces évolutions en recettes et dépenses, le déficit structurel aurait été réduit en 2025 de 0,8 point, restant cependant à un niveau élevé (tableau 3). L'effort structurel, qui constitue l'estimation la plus usuelle de la contribution des mesures budgétaires à l'évolution du déficit public, est évalué à 0,7 point de PIB. Cet effort traduit intégralement les mesures de hausses de prélèvements obligatoires (pour 0,8 point), l'effort en dépense étant légèrement négatif, à -0,1 point (légèrement positif, à +0,1 point, si l'on raisonne sur la seule dépense primaire, hors charge d'intérêts). Enfin, le dynamisme spontané des recettes, tant des prélèvements obligatoires que des autres recettes, contribue à améliorer de 0,1 point le solde structurel.

Tableau 3 : Solde structurel et effort structurel

<i>En points de PIB potentiel</i>	2024	2025
Solde structurel	-5,7	-4,9
Ajustement structurel (variation du solde structurel)	-0,4	0,8
Effort structurel	0,0	0,7
<i>Effort en prélèvements obligatoires</i>	0,2	0,8
<i>Effort en dépense</i>	-0,2	-0,1
Composante non discrétionnaire	-0,4	0,1
<i>dont recettes hors PO</i>	0,1	0,1
<i>dont effets d'élasticités fiscales des PO</i>	-0,5	0,1

Source : saisine du PLRG 2025.

¹³ Le ratio de dette continue d'augmenter fortement (+2,9 points, après une hausse déjà de l'ordre de 3 points en 2024) et atteint 115,6 points de PIB, soit un niveau dépassant le point haut antérieur de 2020 au plus fort de la crise sanitaire. Malgré l'ajustement budgétaire entamé en 2025, la France est encore loin d'enrayer la hausse de sa dette publique. Cela supposerait de réduire le déficit au niveau stabilisant le ratio de dette : ce solde stabilisant dépend de la croissance nominale du PIB mais, en 2025, il correspondait à un déficit de 2,2 points de PIB, soit 2,9 points de moins que le déficit constaté.

¹⁴ L'année 2025 marque une réduction du déficit public, qui atteint 5,1 points de PIB, en amélioration de 0,7 point par rapport à 2024. Cette amélioration est due aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires, pour 23 Md€ (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. Le ratio de dette continue d'augmenter fortement.

2- Comparaison des résultats de l'exécution aux prévisions du PLF 2025 amendé de janvier 2025

15. En 2025, la croissance de l'activité (0,9 %) s'avère conforme à la prévision du PLF 2025 amendé, malgré un environnement international perturbé notamment en matière de tarifs douaniers. La consommation des ménages est en revanche sensiblement moins dynamique qu'attendu (0,4 % contre 1,1 % dans le PLF 2025 amendé) et la demande publique nettement plus (contribuant à la croissance pour 0,5 point contre 0,0 au PLF amendé). Par ailleurs, en 2025 la baisse du prix du pétrole et l'appréciation de l'euro ont pesé sur l'inflation : celle-ci s'inscrit à 0,9 % en moyenne annuelle pour l'indice des prix à la consommation contre 1,4 % dans le PLF amendé (1,1 % contre 1,4 % pour le déflateur du PIB). La masse salariale a aussi progressé moins vite qu'attendu (1,6 % dans les branches marchandes non agricoles contre 2,5 % dans le PLF amendé).

16. À la différence des deux années précédentes (2023-2024), le déficit public constaté en 2025 est moins élevé de 0,3 point de PIB que la prévision affichée au PLF amendé de janvier 2025 et maintenue par la suite (5,4 points de PIB). Le ratio de dette publique est néanmoins légèrement supérieur à celui attendu (115,6 points de PIB contre 115,4 points), en raison d'une croissance nominale plus faible que prévu (2,0 % contre 2,3 %).

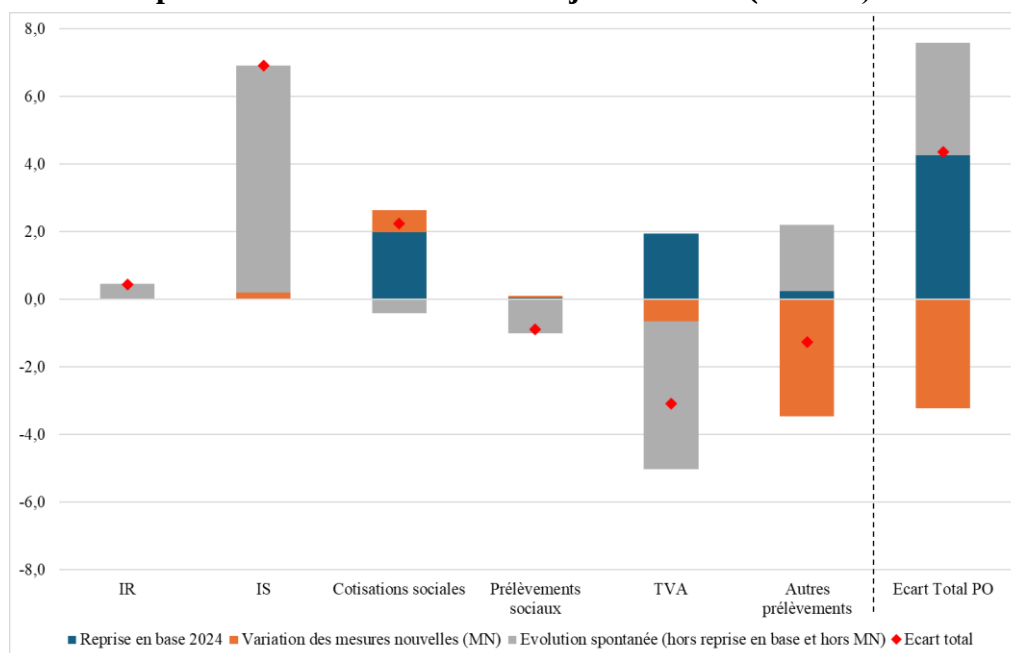
17. L'amélioration du solde public entre la prévision du PLF amendé et l'exécution 2025 (8,2 Md€) provient principalement des recettes (7,6 Md€), dont un peu plus de la moitié du fait des prélèvements obligatoires et le reste en recettes hors prélèvements obligatoires. Les dépenses en niveau ont été très légèrement inférieures aux prévisions du PLF amendé (-0,6 Md€).

18. Le montant constaté de 1 305,1 Md€ de prélèvements obligatoires (y compris ceux à destination de l'Union européenne) est supérieur de 4,4 Md€ à la prévision du PLF amendé (1300,7 Md€). Cet écart procède essentiellement d'un effet de base, l'exécution 2024 ayant été supérieure de 4,3 Md€ à celle escomptée au PLF 2025 amendé, alors que l'évolution constatée en 2025 a été en réalité conforme aux prévisions une fois cet effet de base pris en compte. Par ailleurs, l'évolution spontanée des recettes a été légèrement meilleure que prévu, compensant une révision à la baisse du rendement des mesures nouvelles.

19. Parmi les principaux prélèvements obligatoires, les deux principaux écarts aux prévisions initiales, concernent la TVA et l'impôt sur les sociétés. La moins-value sur la TVA, de 3 Md€, s'explique conjointement par un dynamisme moindre qu'attendu de l'assiette des emplois taxables, en lien avec les constats sur la composition de la croissance économique (faiblesse relative de la consommation privée), et par une progression toujours inférieure à celle des emplois taxables, pouvant refléter des effets de structure de la consommation ou des pratiques d'évitement de fait (« petits colis »). La plus-value sur l'impôt sur les sociétés (6,9 Md€), fait plus que compenser les moindres recettes de TVA. Elle s'explique notamment par une prévision initiale assez prudente et reflète un bénéfice fiscal meilleur qu'attendu en 2024 comme en 2025. S'agissant par ailleurs des mesures nouvelles, le rendement total est moindre qu'escompté au PLF amendé, pour environ -3 Md€, en raison notamment de l'abandon de la deuxième journée de solidarité (dès la loi de finances initiale) et du rendement décevant de la contribution différentielle sur les hauts revenus, vraisemblablement pénalisée par des comportements d'optimisation (avec des versements de dividendes importants fin 2024) et dont le rendement définitif n'est pas encore connu.

20. Les dépenses publiques sont en ligne avec les prévisions du PLF amendé pour 2025 (-0,6 Md€ y compris CI, +0,1 Md€ hors CI). Elles sont légèrement inférieures à celle de la loi de finances initiales (de 1,8 Md€ y compris CI, de 1,1 Md€ hors CI). La charge d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques est proche de la prévision (-0,5 Md€).

Graphique 4 : Prélèvements obligatoires : Principaux écarts entre l'exécution et les prévisions du PLF amendé de janvier 2025 (en Md€)



Source : Saisines relatives au PLF amendé pour 2025 et au PLRG pour 2025, Insee, calculs HCFP

21. Ce résultat global de dépenses proches de la prévision initiale recouvre des écarts à la hausse et à la baisse. Ainsi, les dépenses des administrations publiques centrales, hors transferts internes³, sont exécutées en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale, et légèrement supérieures à celles du PLF amendé⁴. Ces résultats recouvrent des écarts de sens opposés entre l'État et les organismes qui lui sont rattachés : l'exécution sur l'agrégat budgétaire du « périmètre des dépenses de l'État » (PDE) a été maîtrisée⁵ mais hors transferts, les dépenses de l'État en comptabilité nationale excèdent d'environ 5,0 Md€ la prévision du PLF amendé et de 4,0 Md€ celles la LFI⁶. Les dépenses de transferts de l'État vers d'autres entités publiques ont été plus basses que prévu tandis que les dépenses finales de l'État ont été plus élevées. À l'inverse, les dépenses des opérateurs sont exécutées en deçà des prévisions pour près de 4 Md€⁷, principalement du fait de moindres dépenses au titre du plan France 2030. Les dépenses des administrations de sécurité sociale dépassent de plus de 4 Md€ la prévision initiale, malgré la tenue de l'Ondam, en raison notamment de dépassements sur les dépenses de chômage ainsi que sur les dépenses des hôpitaux et établissements publics de santé (pour ces dernières, du fait de révisions à la hausse en 2024). En revanche, les dépenses des administrations publiques locales sont exécutées près de 6 Md€ en deçà des prévisions initiales. Les dépenses locales sont exécutées en-deçà des prévisions en fonctionnement et en investissement.

22. **Le résultat sur le déficit 2025 atteint 5,1 points de PIB et est moins dégradé de 0,3 point de PIB que la prévision du PLF amendé et de la LFI (5,4 points de PIB). L'exécution des recettes, plus favorable qu'anticipé, explique cet écart. L'exécution des dépenses est au global en ligne avec la prévision du PLF amendé et légèrement inférieure à celle de la LFI. La dépense a été plus faible qu'attendu initialement pour les administrations publiques locales, proche pour les administrations centrales, et supérieure pour les administrations de sécurité sociale.**

³ Sauf indication contraire, dans le reste de ce paragraphe, l'ensemble des écarts en dépenses s'entend hors transferts entre administrations publiques.

⁴ Les dépenses des APUC ont dépassé de 0,4 Md€ la prévision inscrite en LFI et de 1,4 Md€ celle du PLF amendé. Les discussions parlementaires ont en effet accru la prévision de dépenses de l'ordre de 1 Md€.

⁵ L'agrégat budgétaire du « Périmètre des dépenses de l'État (PDE) » a atteint la cible de LFI 2025 (488 Md€).

⁶ Hors effet de périmètre.

⁷ Hors effet de périmètre.

III- Observations relatives aux écarts à la loi de programmation des finances publiques

1- Contexte : un mécanisme de correction activé depuis avril 2025

23. La gouvernance des finances publiques françaises repose, en application de la LOLF, sur un pilotage pluriannuel de l'indicateur de solde structurel, complété par un suivi de l'évolution de la dépense publique. Dans ce cadre, la LPFP fixe les trajectoires pluriannuelles de solde structurel et d'évolution de la dépense. Afin de sécuriser le respect dans la durée de ces orientations, une déviation importante par rapport à celles-ci conduit à l'activation d'un mécanisme de correction déclenché par le Haut Conseil⁸, puis à la présentation de mesures de correction devant en principe assurer un retour à la trajectoire originelle de la LPFP.

24. Constatant la forte dégradation des comptes en 2024, le Haut Conseil a déclenché le mécanisme de correction en 2025. Dans son avis n°2025-2 du 14 avril 2025 relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, le Haut Conseil a en effet identifié un écart important de solde structurel entre l'exécution 2024 et l'objectif de la LPFP. L'évolution de la dépense publique s'avérait aussi plus dynamique que prévu par la loi de programmation.

25. Suite à ce déclenchement et conformément aux dispositions organiques, le Gouvernement a joint au PLF 2026 un rapport présentant les mesures de correction envisagées⁹. Ce rapport a exposé que le redressement des comptes entamé en 2025 et celui envisagé dans le PLF 2026 permettaient de corriger en partie les écarts aux orientations pluriannuelles de la LPFP. Le Haut Conseil, dans son avis n°2025-5 du 9 octobre 2025 relatif au PLF/PLFSS 2026, a souligné 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 ans¹⁰. En outre, le Haut Conseil a souligné le caractère hypothétique du PLF 2026 à la date à laquelle était rendu son avis.

26. La LOLF ne prévoit pas explicitement de nouvelle étape procédurale lorsqu'un écart important de solde structurel est de nouveau identifié alors que le mécanisme de correction est déjà activé. Le Haut Conseil reste cependant tenu de se prononcer chaque année, dans le cadre du PLRG, sur les écarts aux orientations pluriannuelles de la LPFP.

2- Appréciation des résultats de l'exécution 2025 au regard des orientations de la loi de programmation des finances publiques

27. En 2025, le solde structurel s'établit à -4,7 points de PIB potentiel, une fois recalculé dans le cadre potentiel de la LPFP (cf. tableau 4)¹¹. Ce résultat est à comparer à la cible programmée en LPFP pour 2025, qui est de -3,3 points de PIB potentiel. L'écart en 2025,

⁸ En application de l'article 62-I de la LOLF, l'avis rendu par le Haut Conseil identifie les écarts importants entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la LPFP. Aux termes II du même article, un écart est considéré comme important lorsqu'il s'établit à au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % par en moyenne sur deux années consécutives. L'identification d'un tel écart par le Haut Conseil déclenche le « mécanisme de correction » au sens du titre VI de la loi organique. L'avis du Haut Conseil doit également porter sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques inscrits dans la LPFP (article 62-V de la LOLF).

⁹ [Rapport relatif aux mesures prises dans le cadre du mécanisme de correction](#), annexe au PLF 2026.

¹⁰ Selon la LPFP (article 5), les mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel « dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés ».

¹¹ La LOLF requiert que dans l'appréciation des écarts aux orientations pluriannuelles de solde structurel de la LPFP, le PIB potentiel utilisé soit celui sous-jacent à la LPFP, et non l'estimation la plus récente du PIB potentiel. C'est la raison pour laquelle le solde structurel utilisé dans cette section diffère quelque peu de celui présenté plus haut : le PIB potentiel sous-jacent à la LPFP est en effet supérieur à celui retenu actuellement.

de 1,4 point, est donc toujours important, se situant au-delà du seuil de 0,5 point caractérisant les écarts importants au sens de l'article 62-II de la LOLF.

28. L'année 2025 marque un début de résorption de l'écart à la trajectoire structurelle de la LPFP. L'ajustement structurel effectué en 2025 est en effet sensiblement plus important que celui envisagé en LPFP (0,9 point contre 0,4 point). En ce sens, l'année 2025 constitue une première marche de mise en œuvre du mécanisme de correction. Cela étant, 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.

29. S'agissant de l'évolution de la dépense publique en volume¹², l'année 2025 ne marque pas de retour vers la trajectoire pluriannuelle (cf. tableau 5). En effet, la dépense publique en volume progresse de 1,6 % en 2025, excédant de 0,8 point l'objectif de la LPFP (0,8 %). Si l'évolution de la dépense en valeur en 2025 a été inférieure à celle inscrite en LPFP (2,5 % contre 2,8 %), c'est la modération de l'inflation hors tabac (0,9 % contre 2,0 %) qui explique ce résultat.

30. **En 2025, tel que calculé dans le cadre potentiel de la LPFP, le solde structurel s'est amélioré de façon significative mais il reste éloigné de la trajectoire inscrite en LPFP. L'écart constaté de solde structurel s'élève à -1,4 point de PIB potentiel en 2025, après -1,9 point en 2024. L'évolution de la dépense publique en volume dépasse de 0,8 point en 2025 l'objectif de la LPFP.**

31. **En conséquence, le Haut Conseil identifie toujours un « écart important » aux orientations pluriannuelles de la LPFP, au sens de l'article 62-II de la loi organique. Il considère que le mécanisme de correction déclenché l'an dernier au titre de l'année 2024 reste activé. Il invite à poursuivre le redressement des finances publiques afin de réduire beaucoup plus le déficit structurel.**

Tableau 4 : Écarts de solde structurel par rapport à la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (cadre potentiel de la LPFP)
(en % du PIB ou du PIB potentiel)

	PLRG 2025 (avril 2026)		LPFP 2023-2027 (déc. 2023)	
	2024	2025	2024	2025
Solde effectif (1)	-5,8	-5,1	-4,4	-3,7
Composante conjoncturelle (2)	-0,1	-0,4	-0,6	-0,4
Mesures ponctuelles et temporaires* (3)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Solde structurel* (1) – (2) – (3)	-5,6	-4,7	-3,7	-3,3
Écart de solde structurel avec la LPFP*	-1,9	-1,4	/	/

* En % du PIB potentiel

Note : conformément aux dispositions organiques, 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.

Sources : Insee, loi n°2023-1195 de programmation des finances publiques de décembre 2023 et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

¹² En vertu l'article 62-V de la LOLF, l'avis du Haut Conseil identifiant les écarts importants porte également sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnés à l'article 1er A de la LOLF, c'est-à-dire sur l'évolution de la dépense publique en volume. Dans cette disposition, le volume est calculé en utilisant l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT).

Tableau 5 : Évolution de la dépense publique en valeur et en volume (en %)

	PLRG 2025 (avril 2026)		LPFP 2023-2027 (déc. 2023)	
	2024	2025	2024	2025
Évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt				
En valeur	4,0	2,5	3,0	2,8
En volume*	2,1	1,6	0,5	0,8

* Déflatée par l'IPC hors tabac.

Sources : Insee, loi n°2023-1195 de programmation des finances publiques de décembre 2023 et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

3- Appréciation des résultats de l'exécution 2025 au regard de la trajectoire du PSMT

³² Dans les faits, les engagements pluriannuels pris dans le cadre du Plan structurel et budgétaire à moyen terme (PSMT) se substituent aux orientations de la loi de programmation en vigueur. De fait, le Haut Conseil a lui-même souligné à plusieurs reprises que la LPFP 2023-2027 n'est plus une référence opératoire, tout en appelant à réviser le cadre organique français pour tenir compte de la nouvelle gouvernance européenne adoptée depuis maintenant deux ans (avril 2024).

³³ Conformément à cette nouvelle gouvernance, l'examen du respect par la France de ses engagements européens repose sur celui de la trajectoire de dépense primaire nette (DPN). La DPN, qui est exprimée en euros courants, correspond aux dépenses publiques hors charges d'intérêt et nettes d'autres dépenses spécifiques¹³, son évolution étant corrigée de l'effet des mesures nouvelles en recettes. Elle représente le principal indicateur de suivi du PSMT et le critère effectif des recommandations au titre des nouvelles règles européennes. Dans la procédure de déficit excessif dans laquelle la France a été placée par le Conseil en juillet 2024, elle se double de la recommandation appelant à ramener le déficit sous le seuil des 3 points de PIB au plus tard en 2029.

³⁴ Selon les recommandations du Conseil du 21 janvier 2025, la croissance de la DPN ne devait pas excéder 0,8 % en 2025. Les données de l'exécution indiquent que cet engagement aurait été respecté puisque l'évolution effective de la DPN est évaluée précisément à +0,8 %. Ces données peuvent encore être revues notamment avec les révisions des comptes nationaux ou l'évaluation des mesures nouvelles en recettes.

³⁵ La nouvelle gouvernance européenne complète le critère d'évolution annuelle de la DPN d'un plafond d'évolution cumulée depuis 2023, qui atteignait 4,6 % en 2025. Ce plafond n'est pas atteint en 2025, l'évolution cumulée de la DPN se situant à 4,3 % depuis 2023. Le respect de ce critère tient à 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.

³⁶ Dans les faits, les engagements pluriannuels pris au niveau européen dans le cadre du PSMT, qui ont été traduits dans les recommandations adressées à la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif, se substituent à ceux de la LPFP. Ces engagements portent en particulier sur l'évolution de la dépense primaire nette.

³⁷ En 2025, l'évolution de la dépense primaire nette a tout juste respecté le plafond annuel au respect duquel la France s'était engagée.

³⁸ Le Haut Conseil souligne à nouveau le décalage entre la LPFP en vigueur et les engagements pris dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne. Il invite à une

¹³ Dépenses entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, et éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités chômage.

révision du cadre français de finances publiques de façon à tenir compte du cadre révisé par le législateur européen depuis maintenant deux ans, notamment de la directive sur les cadres budgétaires nationaux, ainsi qu'à présenter le moment venu une loi de programmation actualisée en ligne avec les engagements pris dans le PSMT et avec les recommandations adressées à la France.

Tableau 6 : taux de croissance de la dépense primaire nette en 2025

	PLRG (avril 2026)	<i>Recommandation du Conseil</i> (janvier 2025)	Écart à la recommandation du Conseil	
			en point de pourcentage	en point de PIB*
Évolution annuelle	0,8	0,8	0,0	0,0
Évolution cumulée	4,3	4,6	-0,3	-0,2

* Métrique du compte de contrôle.

Note : les taux de croissance de croissance cumulés sont calculés par rapport à l'année de référence (2023).

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

*
* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et transmis au Parlement.

Fait à Paris, le 16 avril 2026.

Pour le Haut Conseil des finances publiques
Carine CAMBY, faisant fonction de Présidente



ANNEXE 1

Article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025

- ① Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, les dépenses des administrations publiques, l'évolution en volume des dépenses publiques sur l'année, les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques et les principales dépenses des administrations publiques pour 2025 considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1^{er} A et du 2^o de l'article 1^{er} E de la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances résultant de l'estimation par l'Insee du compte provisoire des administrations publiques publié le 27 mars 2025, ainsi que ces mêmes agrégats inscrits en loi de finances initiales pour 2025 et pour l'année 2025 dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 s'établissent comme suit :

②

En % du PIB sauf mention contraire	Exécution 2025	LFI 2025		LPFP 2023-2027 Pour l'année 2025	
		Prévision	Ecart	Prévision	Ecart
Ensemble des administrations publiques					
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	-4,7	-4,6	-0,1	-3,3	-1,4
Solde conjoncturel ¹ (2)	-0,4	-0,8	0,5	-0,4	0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Solde effectif (1+2+3)	-5,1	-5,4	0,4	-3,7	-1,3
Dette au sens de Maastricht	115,6	115,5	0,1	109,6	5,9
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI ²)	43,6	43,5	0,0	44,4	-0,8
Dépense publique (hors CI)	56,6	56,8	-0,2	55,0	1,6
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 694	1 695	-1	1 668	26
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ³	1,6	1,2	0,4	0,8	0,7
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ³	26	29	-3	34	-8

¹ Mesuré dans le cadre potentiel de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027, conformément à l'article 62 de la LOLF.

² Crédits d'impôt.

³ À champ constant.

³ Au sens de la LPFP 2023-2027.

Exposé des motifs :

Conformément à l'article 11 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), cet article compare l'écart des soldes effectif et structurel pour l'année 2025 issus de la publication du compte provisoire des administrations publiques de l'Insee du 27 mars 2026 avec d'une part, ceux prévus par la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 et d'autre part, ceux définis dans la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027).

Le solde public est évalué à -5,1 % du PIB en 2025, après -5,8 % en 2024. Il était prévu à -5,4 % dans la loi de finances initiale pour 2025 et -3,7 % dans la LPFP 2023-2027.

La décomposition structurelle du solde public 2025 présentée dans cet article repose sur les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP 2023-2027 comme prévu par l'article 62 de LOLF.

Par rapport à l'année 2024, le solde public s'améliorerait en 2025 (+0,7 point de PIB), malgré une dégradation du solde conjoncturel (mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP) à hauteur de -0,2 point de PIB. En effet, 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 %).

La baisse du déficit par rapport à 2024 résulte d'une amélioration de 0,9 point de PIB potentiel du solde structurel, qui passe de -5,6 % du PIB à -4,7 % du PIB. Cette amélioration résulte principalement :

- Des mesures en recettes prises en loi de finances pour 2025 (+0,5 point) ou antérieurement (+0,1 point), notamment la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (+0,2 point) ;
- Du dynamisme spontané des recettes (+0,2 point), aussi bien des prélèvements obligatoires (+0,1 point) que des recettes hors prélèvements obligatoires (+0,1 point) ;
- De la maîtrise des crédits des ministères hors Défense (+0,2 point), notamment grâce aux mesures de freinage prises en cours d'année ;
- De l'extinction des mesures exceptionnelles engagées pour protéger les ménages et les entreprises face à la crise énergétique de 2022 (+0,1 point) ;
- Du moindre dynamisme que prévu des dépenses des administrations locales, principalement grâce à la maîtrise, plus importante qu'anticipée, des dépenses de fonctionnement des collectivités (+0,1 point) ;
- Du 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.

Certains effets compensent largement des facteurs de dégradation du solde structurel, 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 sous Ondam et des prestations vieillesse (-0,2 point) du fait notamment des règles d'indexation sur l'inflation passée et des évolutions démographiques.

La comparaison aux orientations pluriannuelles de la LPFP 2023–2027 est affectée à la marge par un changement de cadre méthodologique de la part de l'Insee en lien avec la mise à jour du système européen des comptes nationaux (passage de la base 2014 à la base 2020) intervenu à partir du compte provisoire des administrations publiques pour 2023 réalisé par l'Insee, publié le 26 mars 2024, pour un effet estimé à -0,1 point de PIB sur le solde nominal 2023.

L'écart en 2025 entre le solde structurel mesuré dans le cadre potentiel de la LPFP et celui inscrit cet article, de -1,4 point de PIB potentiel, s'explique essentiellement par un déficit structurel plus élevé qu'anticipé dans la LPFP les années précédentes. L'écart était ainsi de -1,9 point de PIB potentiel sur le déficit structurel 2024.

Cet écart de déficit structurel a été significativement réduit en 2025 par rapport à 2024 (-0,5 point) du fait de l'ajustement structurel réalisé en 2025 (+0,9 point de PIB potentiel), nettement plus important que ce qui était projeté dans la LPFP pour l'année 2025 (+0,4 point). Ce résultat témoigne des mesures prises dans la loi de finances 2025 mais aussi des efforts continus en cours d'année pour suivre les risques de dépassement et prendre des mesures correctives lorsque nécessaire.