

AVIS

sur le projet de décret d'avance notifié le 28 mai 2026

à la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
de l'Assemblée nationale

PRÉSENTÉ

*en application du premier alinéa de l'article 13 de la
loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF),

Vu la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026,

Vu le projet de décret d'avance notifié à la commission le 28 mai 2026, par lettre du ministre de l'action et des comptes publics, portant ouverture et annulation de 406 600 000 euros en autorisations d'engagement et de 463 500 000 euros en crédits de paiement, ainsi que le rapport de motivation qui l'accompagne,

Vu le projet de décret, notifié à la commission le même jour, portant annulation de 440 278 740 euros en autorisations d'engagement et de 490 273 528 euros en crédits de paiement, ainsi que le rapport de motivation qui l'accompagne,

Vu l'audition par la commission, le 3 juin 2026, du ministre de l'action et des comptes publics,

Considérant que ce projet de décret d'avance tend à ouvrir des crédits pour financer des mesures de soutien ciblées, en particulier :

– 320 000 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour financer une aide exceptionnelle, dite « grands rouleurs », visant à soutenir les travailleurs aux revenus modestes qui utilisent un véhicule dans un cadre professionnel de façon intensive (aide dite « grands rouleurs ») ;

– 86 600 000 euros en autorisations d'engagement et 143 500 000 euros en crédits de paiement pour financer des dépenses supplémentaires au titre du « chèque énergie », afin d'aider les ménages aux revenus modestes à régler les factures d'énergie de leur logement ;

Considérant que ce même projet de décret tend, en contrepartie, à annuler 406 600 000 euros en autorisations d'engagement et 463 500 000 euros en crédits de paiement sur 64 programmes de 24 missions du budget général ;

Considérant que ce décret d'avance s'accompagne concomitamment d'un décret tendant à annuler 440 278 740 euros en autorisations d'engagement et 490 273 528 euros en crédits de paiement sur 62 programmes de 25 missions du budget général ;

Considérant que, en parallèle des projets de décret d'avance et d'annulation notifiés, le Gouvernement a annoncé des « surgels » de crédits à hauteur de 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement ;

EST D'AVIS,

Compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

I. SUR LA CONFORMITÉ DU PROJET DE DÉCRET D'AVANCE AUX PRESCRIPTIONS DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Le projet de décret d'avance ouvre et annule 406,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 463,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sur le budget de l'État afin de financer des dépenses supplémentaires pour l'année 2026. L'usage d'un décret d'avance qu'a choisi d'appliquer le Gouvernement est conforme à la règle selon laquelle chaque dépense nouvelle doit être compensée. Il doit permettre de ne pas dégrader les comptes publics ni les capacités à investir et préparer l'avenir.

La validité du projet de décret d'avance repose sur le respect des critères fixés par les articles 13 et 14 de la LOLF : les ouvertures de crédits supplémentaires doivent présenter un caractère d'urgence et ne peuvent affecter l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances de l'année, tandis que les ouvertures et annulations de crédits auxquelles il est possible de procéder par décret sont plafonnées.

A. SUR LA CONDITION D'ÉQUILIBRE

En application du premier alinéa de l'article 13 de la LOLF, des décrets d'avance peuvent « *ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, [ils] procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires* » ⁽¹⁾.

Dans le cas du projet de décret d'avance notifié à la commission, **les ouvertures de crédits en AE et en CP sont intégralement compensées par des annulations de montants identiques**. La condition d'équilibre est donc formellement respectée.

Il convient toutefois de relever que le Gouvernement a procédé, en avril, à des dégels de crédits nets à hauteur de 1,4 milliard d'euros en AE et 1,5 milliard d'euros en CP. Par ailleurs, les reports de crédits de 2025 sur 2026, bien qu'en diminution par rapport à ceux des années précédentes ⁽²⁾, s'élèvent à 9,8 milliards d'euros, dont 6,9 milliards d'euros pour le budget général. Ce dernier mouvement affecte mécaniquement le solde budgétaire fixé dans la loi de finances et tempère donc l'équilibre formel prévu dans le projet de décret d'avance. Il appartiendra à la

(1) Conformément au dernier alinéa de l'article 13 de la LOLF, cette condition d'équilibre n'est pas requise « [e]n cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ».

(2) Voir notamment le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

plus prochaine loi de finances rectificative ou de fin de gestion d'ajuster ce solde en tenant compte de l'évolution de l'ensemble des paramètres relatifs à sa définition.

B. SUR LE PLAFONNEMENT DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

En application de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 13 de la LOLF, le montant cumulé des crédits ouverts par des décrets d'avance « *ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ». Par ailleurs, conformément au dernier alinéa du I de l'article 14 de la LOLF, le montant cumulé des crédits annulés par des décrets d'avance et d'annulation « *ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ».

Dans le cas présent, la base de référence est constituée des crédits ouverts par la loi de finances pour 2026 sur le budget général, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale ainsi que les comptes de concours financiers ⁽¹⁾, hors fonds de concours et attributions de produits, ainsi que l'a confirmé le Conseil d'État ⁽²⁾.

COMPARAISON DES OUVERTURES ET DES ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR DÉCRET AVEC LES CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2026

(en euros)

	AE	CP
Budget général	620 249 232 626	593 890 071 649
Budgets annexes	2 691 230 585	2 572 949 963
Comptes d'affectation spéciale	77 975 293 936	78 086 793 936
Comptes de concours financiers	150 236 603 151	150 715 243 603
Total des crédits ouverts par la loi de finances	851 152 360 298	825 265 059 151
Ouvertures de crédits supplémentaires	406 600 000	463 500 000
Part des crédits ouverts par la loi de finances	0,05 %	0,06 %
Annulations prévues dans le décret d'avance	406 600 000	463 500 000
Annulations prévues dans le décret d'annulation	440 278 740	490 273 528
Total des annulations	846 878 740	953 773 528
Part des crédits ouverts par la loi de finances	0,10 %	0,12 %

Source : commission des finances.

(1) Le II de l'article 34 de la LOLF indique que la seconde partie de la loi de finances de l'année fixe le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par mission, pour le budget général, par budget annexe ainsi que par compte d'affectation spéciale et par compte de concours financiers. Pour les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires, la loi de finances n'ouvre pas de crédits mais fixe une autorisation de découvert.

(2) Voir Conseil d'État, décision n° 492073 du 29 janvier 2025 sur le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits : « Il résulte toutefois des dispositions combinées du troisième alinéa du I de l'article 14 et du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement à prendre en compte pour le calcul de ce seuil de 1,5 % sont ceux ouverts non seulement au titre du budget général, mais également au titre des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. »

Les crédits supplémentaires ouverts par le projet de décret d'avance notifié à la commission, qui s'élèvent à 406,6 millions d'euros en AE et à 463,5 millions d'euros en CP, représentent, respectivement, **0,05 % et 0,06 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2026**. Le plafond fixé par l'article 13 de la LOLF est donc respecté.

Les annulations de crédits envisagées par le Gouvernement s'élèvent, dans le projet de décret d'avance, à 406,6 millions d'euros en AE et à 463,5 millions d'euros en CP, et, dans le projet de décret d'annulation notifié concomitamment, à 440,3 millions d'euros en AE et à 490,3 millions d'euros en CP, soit un total de 846,9 millions d'euros en AE et de 953,8 millions d'euros en CP. Elles représentent, respectivement, **0,10 % et 0,12 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2026**, et satisfont donc la condition prévue à l'article 14 de la LOLF.

C. SUR LA CONDITION D'URGENCE

En application de la première phrase du premier alinéa de l'article 13 de la LOLF, il ne peut être recouru aux décrets d'avance qu'« *[e]n cas d'urgence* ». Selon le Conseil d'État, cette condition d'urgence est remplie « *dès lors que, à la date de publication du décret portant ouverture de crédits à titre d'avance, les crédits disponibles ne permettent pas de faire face à des dépenses indispensables* » ⁽¹⁾.

Il convient donc de vérifier si des besoins de financement supplémentaires ont été identifiés, si la satisfaction de ces besoins nécessite des décaissements de crédits urgents sans qu'il soit possible d'attendre une éventuelle loi de finances rectificative ou de fin de gestion et si le Gouvernement est effectivement dans l'impossibilité de financer ces besoins par d'autres moyens.

• **L'existence de besoins de financement supplémentaires**, non prévus dans la loi de finances initiale, n'est **pas contestable**.

D'une part, le conflit au Moyen Orient et la dégradation de l'environnement macroéconomique qui en découle exercent une **contrainte négative sur le budget des administrations publiques**. Selon les informations publiées par le Gouvernement, le 22 avril, dans le rapport d'avancement annuel (RAA) pour 2026 ⁽²⁾, cette contrainte se traduit par :

– une **hausse de la charge de la dette** (+ 3,6 milliards d'euros en année pleine), en raison de l'augmentation des taux d'intérêt obligataires et, dans une moindre mesure, de la reprise de l'inflation ; la charge de la dette pourrait encore augmenter, en fonction de l'évolution de la situation internationale ;

(1) Conseil d'État, décision n° 400910 du 16 décembre 2016.

(2) Le rapport d'avancement annuel (RAA) est un document transmis chaque année par le Gouvernement à la Commission européenne pour le suivi des engagements en matière de maîtrise du déficit et de la dette publics pris par la France dans le cadre de son plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT).

– une **hausse des dépenses publiques**, liée en particulier aux surcoûts des opérations extérieures (estimés à + 1 milliard d’euros), à la hausse dès 2026 de certaines prestations sociales ⁽¹⁾ (+ 0,4 milliard d’euros) ainsi qu’à la hausse d’autres dépenses, notamment celles des collectivités territoriales, du fait de l’inflation (+ 0,3 milliard d’euros) ;

– parallèlement, une **diminution des recettes publiques** (– 0,6 milliard d’euros), liée aux conséquences de la crise sur l’activité économique et aux effets de l’inflation, et qui n’est que partiellement compensée par un surcroît de recettes, notamment de TVA, dû à la hausse des prix des carburants et d’autres produits par des effets de second tour mais atténué par la baisse des volumes de consommation (+ 0,4 milliard d’euros).

DÉCOMPOSITION AU 22 AVRIL 2026 DES EFFETS DU CONFLIT AU MOYEN ORIENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

(en milliards d’euros)

Effet de la dégradation de l’environnement macroéconomique	– 4,4
– dont prélèvements obligatoires	– 0,6
– dont charge de la dette	– 3,6
– dont prestations sociales	– 0,4
– dont CSPE	+ 0,4
– dont autres dépenses	– 0,3
Surcoût de l’intensification des opérations extérieures	– 1,0
Mesures de soutien	– 0,2
Effet total de la crise sur le solde public en 2026	– 6

Source : ce tableau figure dans le rapport d’avancement annuel 2026 (pages 22-23).

Il convient toutefois de souligner, d’une part, que le montant des aides liées à la crise pris en compte dans le RAA s’élevait à 150 millions d’euros, contre 1,4 milliard d’euros désormais (voir *infra*), soit 1,25 milliard d’euros de plus, et, d’autre part, que « le coût des allègements généraux a été revu pour atteindre 2,2 milliards d’euros, ce qui implique un coût macroéconomique d’environ 5 milliards d’euros » ⁽²⁾. On peut donc raisonnablement penser que **l’effet de la crise à ce jour est supérieur à 6 milliards d’euros** et, avec toutes les précautions nécessaires, qu’il pourrait excéder 7 milliards d’euros.

D’autre part, pour faire face aux conséquences du conflit au Moyen Orient sur l’économie et atténuer les effets de la hausse des prix des carburants et de l’énergie, le Gouvernement a mis en place des **aides aux entreprises et aux ménages aux revenus modestes**. Ces mesures de soutien, **temporaires** pour la plupart d’entre elles, sont **ciblées** sur les secteurs économiques et les personnes les

(1) Les prestations sociales de l’année N sont indexées sur l’inflation de l’année N-1, la réévaluation des dépenses liée à l’indexation sur une inflation plus élevée se matérialisera donc majoritairement en 2027. L’effet anticipé en 2026 est dû à la revalorisation des retraites complémentaires de l’Agirc-Arrco en fin d’année ainsi qu’à une légère hausse prévue des prestations chômage du fait de la dégradation de l’activité.

(2) Réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général, 2 juin 2026.

plus fragilisés par la crise (agriculteurs, pêcheurs, transporteurs, BTP et « grands rouleurs »). Ces besoins, liés au dérèglement du contexte international, n'avaient pas pu être identifiés avant l'adoption de la loi de finances. À ce stade, le coût brut des mesures de soutien s'élève à 1,4 milliard d'euros.

SYNTHÈSE DES MESURES DE SOUTIEN MISES EN PLACE POUR ATTÉNUER LES EFFETS DU CONFLIT AU MOYEN ORIENT

(en millions d'euros)

Dispositifs de soutien	Coût estimé en 2026	Modalités de financement
Aide dite « grands rouleurs » pour les ménages aux revenus modestes	320	Ouverture de crédits dans le décret d'avance sur le programme 174 <i>Énergie, climat et après-mines</i>
Identification de bénéficiaires supplémentaires du chèque énergie	60	
Aides aux agriculteurs	252	Redéploiement de crédits sur le programme 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt</i> (232 millions d'euros) et prise en charge de cotisations par la MSA (20 millions d'euros)
Indemnité carburant pour les pêcheurs	37	Redéploiement de crédits sur le programme 205 <i>Affaires maritimes</i>
Aide forfaitaire aux transporteurs routiers	295	Redéploiement de crédits sur le programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>
Soutien au secteur du BTP	27	Redéploiement de crédits sur le programme 134 <i>Développement des entreprises et régulations</i>
Prêt « Flash carburants » pour les TPE-PME	27	Utilisation du solde d'extinction du fonds de garantie « RT Auto »
Doublément du plafond de la prime « carburant employeur »	150	Diminution des recettes publiques supportée par l'État pour un tiers et par la sécurité sociale pour deux tiers
Soutien aux agents publics utilisant leur véhicule personnel dans le cadre de leurs missions	4	Redéploiement de crédits sur l'ensemble des missions contenant des dépenses de personnel
Revalorisation des aides à domicile	82	Départements / CNSA, ONDAM, autres caisses de sécurité sociale et ménages
Mesure exceptionnelle pour les industries (chimie, engrais)	150	Dispositif et financement en cours de finalisation
Coût total	1 403	—

Source : commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement.

Ces contraintes négatives, en particulier la diminution des recettes publiques, sont **de nature à justifier des redéploiements** mais aussi **des annulations de crédits**, de façon à apporter une réponse à la crise tout en évitant une nouvelle dégradation du déficit public.

• Enfin, la **condition d'urgence** est remplie dès lors que les aides ainsi financées ont vocation à être mises en œuvre dans la temporalité la plus proche du choc énergétique, de façon à en limiter les effets sur les entreprises les plus touchées ainsi que sur les ménages aux revenus les plus modestes, notamment dans les secteurs les plus affectés par la crise.

En outre, l'urgence de la crise ayant conduit le Gouvernement à engager les aides mises en place le plus rapidement possible, l'Agence de services et de paiement (ASP) en porte une partie sur sa trésorerie dans l'attente d'ouvertures de crédits supplémentaires.

• L'analyse des ouvertures de crédits prévues dans le projet de décret d'avance tend à confirmer **l'impossibilité pour le Gouvernement de financer par d'autres moyens les besoins supplémentaires identifiés.**

Pour contribuer au financement des 1,4 milliard d'euros d'aides débloqués à ce stade, le Gouvernement demande l'ouverture de 406,6 millions d'euros en AE et 463,5 millions d'euros en CP, soit un tiers du montant total des aides. Les besoins restants sont financés soit par des allègements fiscaux ou sociaux supplémentaires soit au moyen de **redéploiements au sein des crédits ouverts dans la loi de finances initiale ou en gestion**, en particulier :

– sur le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, pour les aides aux agriculteurs (232 millions d'euros, hors prise en charge de cotisations sociales par la Mutualité sociale agricole) ;

– sur le programme 205 *Affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, pour les aides aux pêcheurs (37 millions d'euros) ;

– sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, pour les aides aux transporteurs routiers (295 millions d'euros) ;

– sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*, pour les aides au secteur du BTP (27 millions d'euros).

Par ailleurs, si des crédits sont ouverts à hauteur de 406,6 millions d'euros en AE et 463,5 millions d'euros en CP sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, **les marges internes au programme ont d'abord été mobilisées**, notamment des reports de crédits (126,5 millions d'euros en AE et 100,6 millions d'euros en CP) et des redéploiements (20,9 millions d'euros en AE et 21,1 millions d'euros en CP).

Les crédits dont l'ouverture est prévue dans le projet de décret d'avance conduisent à une augmentation du budget initialement alloué au « chèque énergie » de 60 % en AE et de 71 % en CP ⁽¹⁾. Elles représentent 37 % en AE contre 41 % en CP des crédits initiaux ⁽²⁾ du programme 174 et 33 % en AE contre 38 % en CP des crédits ouverts en gestion ⁽³⁾. **Ces ouvertures se situent donc au-delà de ce qui pouvait être autofinancé au sein du programme.**

Par conséquent, l'ensemble des critères établissant la conformité du projet de décret d'avance à la LOLF sont remplis.

II. SUR LES OUVERTURES DE CRÉDITS PRÉVUES DANS LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE

Les ouvertures de crédits prévues par le projet de décret s'élèvent à **406,6 millions d'euros en AE** et à **463,5 millions d'euros en CP**, soit respectivement 0,05 % et 0,06 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2026. Il s'agit des montants d'ouverture de crédits par décret d'avance les moins élevés des dix dernières années, illustrant ainsi la faiblesse des marges de manœuvre de l'État dans un contexte de dégradation des comptes publics.

ÉVOLUTION DE LA PART DES OUVERTURES DE CRÉDITS PAR DÉCRET D'AVANCE DANS LES LOIS DE FINANCES DE L'ANNÉE

(en millions d'euros)

Année	Nombre de décrets d'avance	Ouvertures		Part des ouvertures dans la loi de finances	
		AE	CP	AE	CP
2012	1	1 561	1 370	0,28 %	0,25 %
2013	3	850	1 236	0,15 %	0,21 %
2014	2	1 790	1 325	0,29 %	0,22 %
2015	3	2 794	2 196	0,47 %	0,38 %
2016	3	4 731	3 422	0,77 %	0,56 %
2017	2	3 662	3 884	0,56 %	0,61 %
2021	1	7 200	7 200	0,93 %	1,00 %
2022	1	5 859	5 859	0,63 %	0,80 %
2026	1 à ce jour	407	464	0,05 %	0,06 %

Source : commission des finances d'après les rapports de la Cour des comptes sur les crédits ouverts par décret d'avance pour les années 2012 à 2022, la loi de finances pour 2026 et le projet de décret d'avance.

(1) La loi de finances pour 2026 a ouvert 674,2 millions d'euros en AE et 654,6 millions d'euros en CP au titre du « chèque énergie ».

(2) La loi de finances pour 2026 a ouvert 1,1 milliard d'euros en AE et en CP sur le programme 174 Énergie, climat et après-mines de la mission Écologie, développement et mobilité durables.

(3) Hors fonds de concours et attributions de produits, les crédits ouverts en gestion s'élèvent, compte tenu des reports de crédits, à 1,2 milliard d'euros en AE et en CP et, en tenant compte du projet de décret d'avance, à 1,6 milliard d'euros en AE et en CP.

Ces ouvertures de crédits supplémentaires, ciblées en intégralité sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, visent à financer une partie des mesures de soutien en faveur des entreprises et des ménages les plus affectés par la hausse des prix des carburants et de l'énergie liée au conflit au Moyen Orient :

– 320 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts pour financer une aide exceptionnelle pour soutenir les travailleurs aux revenus modestes qui utilisent un véhicule dans un cadre professionnel de façon intensive (**aide dite « grands rouleurs »**) ;

– 86,6 millions d'euros en AE et 143,5 millions d'euros en CP sont ouverts pour financer des dépenses supplémentaires au titre du « **chèque énergie** », afin d'aider les ménages aux revenus modestes à régler les factures d'énergie de leur logement.

A. LA CRÉATION D'UNE AIDE EXCEPTIONNELLE DITE « GRANDS ROULEURS »

Face à l'augmentation des prix des carburants, liée au conflit en cours au Moyen Orient, et en particulier à la fermeture du détroit d'Ormuz par lequel transite entre un quart et un tiers de la production mondiale de pétrole, le Gouvernement a mis en place une aide exceptionnelle pour **soutenir les travailleurs aux revenus modestes qui utilisent un véhicule dans un cadre professionnel de façon intensive**.

Cette aide dite « grands rouleurs » doit bénéficier à 2,9 millions de travailleurs des cinq premiers déciles ⁽¹⁾, qui utilisent une voiture à des fins professionnelles ou pour leurs trajets entre leur domicile et leur lieu de travail, à condition que la distance annuelle parcourue à des fins professionnelles soit supérieure à 8 000 kilomètres ou que la distance entre le domicile et le lieu de travail soit d'au moins 15 kilomètres.

L'aide prend la forme d'une **indemnité forfaitaire** de 100 euros, ce qui correspond à un « coup de pouce » de 20 centimes par litre de carburant pour une consommation moyenne de 500 litres sur une durée de six mois. Le guichet de l'aide est ouvert depuis le 27 mai. Les premiers versements doivent avoir lieu dès le mois de juin.

Le Gouvernement estime le coût de cette aide à **320 millions d'euros** sur l'ensemble de l'année. L'intégralité des crédits permettant de la financer doivent être ouverts par le projet de décret d'avance notifié à la commission.

(1) Sont éligibles à l'aide dite « grands rouleurs » les ménages dont le revenu fiscal de référence au titre de 2024 par unité de consommation est inférieur ou égal à 16 880 euros.

B. L'EXTENSION DU « CHÈQUE ÉNERGIE »

Le « chèque énergie » est **une aide de l'État attribuée aux ménages modestes** ⁽¹⁾ pour les aider à payer les **factures d'énergie de leur logement**. En 2026, le montant de l'aide est compris entre 48 euros et 277 euros, selon les revenus et la composition du foyer fiscal, et le montant moyen s'élève à 153 euros.

Dans la loi de finances pour 2026, les crédits prévus pour le « chèque énergie », sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, s'élevaient à 674,2 millions d'euros en AE et à 654,6 millions d'euros en CP.

Le dispositif a fait l'objet deux extensions récentes, qui contribuent à la dynamique des dépenses.

D'une part, en application de l'article 173 de la loi de finances pour 2025, **le bénéfice du « chèque énergie » a été étendu à des personnes ne disposant pas d'un contrat individuel d'électricité à leur nom**, c'est-à-dire aux résidents des logements-foyers prévus à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation qui font l'objet d'une convention donnant lieu au versement de l'aide personnalisée au logement (APL), aux résidents des logements en intermédiation locative ainsi qu'aux résidents aux revenus les plus modestes des établissements accueillant des personnes âgées. Cela représente environ 263 000 logements supplémentaires, sur un total de quelque 5,5 millions de ménages bénéficiaires ⁽²⁾. Selon le Gouvernement, cette extension représente un surcoût de 86,6 millions d'euros.

D'autre part, l'Agence de services et de paiement (ASP) met en œuvre, depuis début 2026, une **nouvelle méthode d'identification des bénéficiaires du « chèque énergie »** ⁽³⁾, qui conduit à ce que près de 700 000 bénéficiaires supplémentaires se voient attribuer l'aide automatiquement, ce qui était déjà le cas pour 3,8 millions d'entre eux. Selon le Gouvernement, il en résulte un surcoût de 99,8 millions d'euros, dont 42,9 millions d'euros pouvant être financés en gestion, au moyen de reports de crédits et d'économies sur d'autres lignes du programme, et

(1) Sont éligibles au « chèque énergie », en 2026, les ménages dont le revenu fiscal de référence au titre de 2024 par unité de consommation est inférieur ou égal à 11 000 euros.

(2) Chiffre, pour l'année 2024, indiqué dans le projet annuel de performance du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* annexé au projet de loi de finances pour 2026.

(3) Les bénéficiaires du chèque énergie étaient auparavant identifiés sur la base d'un recoupage « parfait » des données (nom, prénom, numéro de rue, nom de rue, code postal). La nouvelle méthode d'identification permet que l'identification soit possible même si certains champs ne sont pas remplis. L'État peut donc identifier des bénéficiaires que le croisement entre les données de la DGFIP et celles des gestionnaires de réseaux n'identifiait pas, alors que les informations (nom, prénom, rue, ville) étaient identiques.

56,9 millions d'euros de CP qui ont vocation à être ouverts par décret d'avance, dont 36,6 millions d'euros au titre de 2025 et 50 millions d'euros au titre de 2026 ⁽¹⁾.

Il résulte de ces extensions, une fois les marges internes au programme 174 *Énergie, climat et après-mines* mobilisées, des ouvertures de crédits prévues dans le projet de décret d'avance, à hauteur de **86,6 millions d'euros en AE et 143,5 millions d'euros en CP**, soit 37 % en AE et 41 % en CP des crédits initiaux du programme et, respectivement, 60 % et 71 % des crédits du « chèque énergie » lui-même.

Toutefois, on peut relever que ces aides qui sont présentées par le Gouvernement comme des « extensions » du « chèque énergie » liées à la hausse des prix de l'énergie concernent au moins en partie des mesures mises en place avant le déclenchement du conflit au Moyen Orient. Aussi, si l'impasse budgétaire dans laquelle se trouve le programme 174 est incontestable, les besoins de financement supplémentaires identifiés dans le cadre du projet de décret d'avance ne sont pas uniquement une conséquence de la crise. Sur ce point, le Gouvernement estime que *« [l]e retour d'expérience de la campagne de chèque énergie 2025 est arrivé trop tardivement pour être intégré dans [le projet de loi de finances pour 2026]. En effet, la campagne 2025 du chèque énergie s'est ouverte en novembre et non en avril comme habituellement, entraînant de nombreux reports de crédits et des consommations dépassant les estimations du nombre de ménages éligibles à l'aide spécifique »* ⁽²⁾.

III. SUR LES ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES DANS LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE ET LE PROJET DE DÉCRET D'ANNULATION

Compte tenu des contraintes négatives que la dégradation de l'environnement macroéconomique liée au conflit au Moyen Orient fait peser sur le budget des administrations publiques ainsi que des aides mises en place pour soutenir les entreprises et les ménages les plus touchés par la hausse des prix, le Gouvernement prévoit non seulement des annulations mais aussi des « surgels » de crédits pour reconstituer la réserve de précaution. Ces mesures, dont le montant total s'élève à 4 milliards d'euros en AE et à 2,9 milliards d'euros en CP, doivent permettre d'éviter une dégradation du déficit public.

A. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le **projet de décret d'avance** prévoit l'annulation de 406,6 millions d'euros en AE et de 463,5 millions d'euros en CP, répartis sur 24 missions et 64 programmes du budget général de l'État. Le **projet de décret d'annulation** présenté de façon concomitante prévoit l'annulation de 440,3 millions d'euros en

(1) Les 36,6 millions d'euros sont ouverts au titre de la campagne lancée avec retard, en novembre 2025, et qui ne s'est achevée qu'en 2026 ; les ouvertures de crédits concernent donc bien des dépenses de l'exercice 2026 au sens de la comptabilité budgétaire.

(2) Réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général, 2 juin 2026.

AE et de 490,3 millions d'euros en CP répartis sur 25 missions et 62 programmes du budget général ⁽¹⁾.

Le **total des annulations** ainsi prévues s'élève à 846,9 millions d'euros en AE et 953,8 millions d'euros en CP. Elles représentent, respectivement, 0,10 % et 0,12 % des crédits ouverts par la loi de finances, respectant ainsi la limite de 1,5 % fixée par l'article 14 de la LOLF.

• Certaines missions et certains programmes ne font l'objet d'aucune annulation de crédits. Sont notamment concernés :

– le **programme 174 *Énergie, climat et après-mines*** de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, qui fait l'objet d'ouvertures de crédits dans le projet de décret d'avance ;

– les **missions et programmes dépourvus de mise en réserve**, en particulier les missions *Pouvoirs publics* et *Crédits non répartis* ainsi que les programmes dotés de crédits évaluatifs (programmes 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, 114 *Appels en garantie de l'État* et 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* ainsi que les deux programmes de la mission *Remboursements et dégrèvements*) ;

– les **missions régaliennes** *Défense* et *Justice* ainsi que la mission *Outre-mer*, jugées prioritaires ; la mission *Sécurités* est toutefois mise à contribution à hauteur de 10 millions d'euros, soit 0,04 % des crédits ouverts par la loi de finances ;

– les **programmes dont les dépenses sont particulièrement contraintes**, en particulier ceux qui financent des prestations sociales (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, programme 109 *Aide à l'accès au logement* de la mission *Cohésion des territoires*, programmes 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* et 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* de la mission *Régimes sociaux et de retraite*).

• Les annulations de crédits prévues, dans le décret d'annulation, sur le **programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*** de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, s'élèvent à 199,6 millions d'euros, soit 3,3 % des crédits ouverts sur la mission dans la loi de finances. Toutefois, elles font exception dans la mesure où elles résultent d'une prévision actualisée qui conduit à réduire pour 2026 le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État au régime spécial de retraite de la SNCF ⁽²⁾.

(1) Contrairement au projet de décret d'avance, le projet de décret d'annulation ne modifie pas les crédits du programme 180 *Presse et médias* de la mission *Médias, livre et industries culturelles* ni les programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités* mais il modifie ceux du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

(2) Le montant de la subvention d'équilibre versée par l'État est plus faible qu'anticipé dans la mesure où les recettes de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire sont plus élevées. Cela résulte d'une hausse du taux de cotisation vieillesse employeur de la SNCF (en application d'un arrêté du

• En dehors de ces cas spécifiques, les annulations prévues dans le projet de décret d'avance et dans le projet de décret d'annulation portent exclusivement sur des **crédits hors masse salariale** et, pour l'essentiel ⁽¹⁾, sur la **réserve de précaution** des programmes concernés.

La réserve de précaution

Prévue au 4° bis de l'article 51 de la LOLF, la réserve de précaution consiste à rendre indisponible pour le responsable de programme budgétaire une fraction des crédits ouverts par la loi de finances.

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 ainsi une enveloppe de crédits plus facilement mobilisables pour faire face aux aléas survenant en cours de gestion.

La mise en réserve initiale, qui a lieu dès le début de la gestion, est également qualifiée de « gel » de crédits, tandis que les mises en réserve ultérieures sont qualifiées de « surgels ».

Selon le Gouvernement, les crédits ainsi annulés sont **des « crédits réputés non programmés »** susceptibles d'être mobilisés en cas d'aléas afin de garantir *« une exécution globale des dépenses [...] respectant l'autorisation parlementaire initiale, conformément aux dispositions organiques »* ⁽²⁾. Il considère ainsi que les annulations prévues ne sont pas de nature à compromettre la bonne conduite des politiques publiques financées par les programmes concernés.

Au demeurant, les montants des crédits annulés représentent une **très faible part des crédits ouverts par la loi de finances pour 2026**, avec une moyenne de 0,2 % toutes missions du budget général confondues, seulement huit missions comptant un taux d'annulation supérieur ou égal à 1 % ⁽³⁾ et un niveau maximal de 2,3 % pour la mission *Investir pour la France de 2030*.

31 décembre 2025) ainsi que d'une augmentation du montant de la compensation généralisée vieillesse et des compensations versées par la CNAV et l'AGIRC-ARRCO en conséquence de la fermeture du régime spécial de retraite de la SNCF.

(1) Outre le cas du programme 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres de la mission Régimes sociaux et de retraite, les annulations de crédits excèdent également les crédits mis en réserve sur le programme 207 Sécurité et éducation routières de la mission Sécurités, notamment en raison du freinage des dépenses de communication financées par ce programme.

(2) Lettre du ministre de l'action et des comptes publics au président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale portant notification des projets de décret d'avance et d'annulation, 28 mai 2026.

(3) Outre le cas spécifique de la mission Régimes sociaux et de retraite et la mission Investir pour la France de 2030, déjà mentionnées, sont concernées les missions Transformation et fonction publiques, Immigration, asile et intégration, Relations avec les collectivités territoriales, Action extérieure de l'État, Direction de l'action du Gouvernement et Culture.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES DANS LES PROJETS DE DÉCRET

(en millions d'euros)

	Décret d'avance		Décret d'annulation		Total des annulations		Écart à la LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Régimes sociaux et de retraite	—	—	– 199,6	– 199,6	– 199,6	– 199,6	– 3,3 %	– 3,3 %
Recherche et enseignement supérieur	– 72,5	– 70,2	– 66,6	– 68,9	– 139,1	– 139,1	– 0,4 %	– 0,4 %
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	– 98,4	– 99,2	– 23,4	– 22,6	– 121,8	– 121,8	– 0,6 %	– 0,6 %
Investir pour la France de 2030	—	– 57,6	—	– 42,8	—	– 100,4	—	– 2,3 %
Relations avec les collectivités territoriales	– 52,2	– 39,3	– 16,3	– 8,5	– 68,5	– 47,7	– 1,8 %	– 1,2 %
Enseignement scolaire	– 23,4	– 24,9	– 20,0	– 18,5	– 43,4	– 43,4	– 0,0 %	– 0,0 %
Culture	– 19,2	– 19,9	– 18,9	– 18,2	– 38,1	– 38,1	– 1,0 %	– 1,0 %
Action extérieure de l'État	– 19,7	– 20,6	– 16,2	– 15,3	– 35,9	– 35,9	– 1,0 %	– 1,0 %
Gestion des finances publiques	– 17,0	– 20,2	– 11,2	– 15,0	– 28,1	– 35,2	– 0,3 %	– 0,3 %
Immigration, asile et intégration	– 19,1	– 18,9	– 13,8	– 14,0	– 32,9	– 32,9	– 1,5 %	– 1,5 %
Administration générale et territoriale de l'État	– 14,8	– 16,5	– 14,0	– 12,3	– 28,9	– 28,9	– 0,6 %	– 0,6 %
Écologie, développement et mobilité durables	– 22,3	– 14,2	– 2,4	– 10,5	– 24,7	– 24,7	– 0,1 %	– 0,1 %
Aide publique au développement	– 7,2	– 12,0	– 4,4	– 9,0	– 11,6	– 21,0	– 0,3 %	– 0,6 %
Cohésion des territoires	– 9,5	– 11,1	– 9,9	– 8,3	– 19,4	– 19,4	– 0,1 %	– 0,1 %
Direction de l'action du Gouvernement	– 5,6	– 6,2	– 5,3	– 4,6	– 10,9	– 10,9	– 1,1 %	– 1,0 %
Sécurités	– 5,7	– 5,8	– 4,3	– 4,2	– 10,0	– 10,0	– 0,0 %	– 0,0 %
Transformation et fonction publiques	– 4,1	– 5,2	– 3,0	– 3,9	– 7,1	– 9,1	– 1,3 %	– 1,8 %
Santé	– 4,0	– 4,2	– 3,3	– 3,1	– 7,3	– 7,3	– 0,4 %	– 0,4 %
Engagements financiers de l'État	– 1,2	– 3,6	– 1,0	– 2,7	– 2,2	– 6,3	– 0,0 %	– 0,0 %
Sport, jeunesse et vie associative	– 3,6	– 3,6	– 2,6	– 2,6	– 6,2	– 6,2	– 0,4 %	– 0,5 %
Économie	– 0,7	– 3,4	– 0,5	– 2,5	– 1,2	– 5,9	– 0,0 %	– 0,2 %
Médias, livre et industries culturelles	– 4,7	– 4,6	– 1,2	– 1,3	– 5,9	– 5,9	– 0,8 %	– 0,8 %
Conseil et contrôle de l'État	– 0,5	– 1,0	– 1,2	– 0,7	– 1,7	– 1,7	– 0,2 %	– 0,2 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	– 0,7	– 0,9	– 0,8	– 0,7	– 1,5	– 1,5	– 0,0 %	– 0,0 %
Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	– 0,5	– 0,5	– 0,4	– 0,4	– 0,9	– 0,9	– 0,1 %	– 0,1 %
Pouvoirs publics	—	—	—	—	—	—	—	—
Crédits non répartis	—	—	—	—	—	—	—	—
Remboursements et dégrèvements	—	—	—	—	—	—	—	—
Défense	—	—	—	—	—	—	—	—
Justice	—	—	—	—	—	—	—	—
Outre-mer	—	—	—	—	—	—	—	—
Solidarité, insertion et égalité des chances	—	—	—	—	—	—	—	—
Total pour les dépenses du budget général	– 406,6	– 463,5	– 440,3	– 490,3	– 846,7	– 953,8	– 0,1 %	– 0,2 %

Source : commission des finances.

B. LES « SURGELS » DE CRÉDITS ET LES AUTRES « MESURES DE REDRESSEMENT »

Outre les annulations de crédits prévues dans le projet de décret d'avance ainsi que dans le projet de décret d'annulation, le Gouvernement a également notifié à la commission son intention de procéder à des « **surgels** » de crédits à hauteur de **2,89 milliards d'euros en AE** de **1,67 milliard d'euros en CP**.

Selon le Gouvernement, les crédits ainsi mis en réserve permettront de suspendre certaines dépenses, en particulier les dépenses de fonctionnement de l'État (frais de déplacement, projets immobiliers, etc.) ainsi que les versements à certains opérateurs de l'État, notamment ceux dont la trésorerie est excessivement excédentaire. Sont également « surgelés » des crédits qui auraient pu donner lieu à une sous-exécution, afin d'éviter qu'ils ne soient redéployés vers d'autres dépenses. Une partie des crédits gelés pourrait cependant « *être rendue disponible d'ici la fin de gestion, si la situation macroéconomique venait à s'améliorer* » ⁽¹⁾.

Il convient toutefois de relever que **la réserve de précaution est également affectée par des dégels de crédits** effectués en avril ainsi que par des dégels concomitants aux surgels.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT MIS EN RÉSERVE EN 2026

(en millions d'euros)

	Crédits hors personnel	Crédits de personnel	Total
Mise en réserve initiale	8 220	800	9 020
Dégel transversal lié à l'« annulation anticipée de la réserve de précaution » + dégel et surgels ciblés	– 1 563	– 46	– 1 609
Autres surgels	– 40	– 1	– 41
Autres dégels	+ 31	0	+ 31
Dégels nécessaires à la mise en œuvre des annulations prévues dans les décrets d'avance et d'annulation	– 771	0	– 771
« Surgels » prévus en parallèle des décrets d'avance et d'annulation	+ 1 621	+ 47	+ 1 668
Montant cible de la réserve de précaution post décrets d'avance et d'annulation	7 498	801	8 299

Source : commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement.

La **réserve de précaution initiale** s'est élevée à 10,4 milliards d'euros en AE et 9,0 milliards d'euros en CP, dont 0,8 milliard de crédits de personnel (titre 2 au sens de la nomenclature par nature des dépenses), soit, respectivement, 4,5 % et 3,9 % des crédits ouverts par la loi de finances.

Deux mouvements d'ampleur ont affecté la réserve de précaution en mars-avril : un **dégel transversal** lié à l'« *annulation anticipée de la réserve de*

(1) Lettre du ministre de l'action et des comptes publics au président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale portant notification des projets de décret d'avance et d'annulation, 28 mai 2026.

précaution » ⁽¹⁾ ainsi qu'**un dégel et plusieurs surgels ciblés**, aboutissant en cumulé à réduire la réserve de précaution de 1,5 milliard d'euros en AE et de 1,6 milliard d'euros en CP, dont 47 millions d'euros en crédits de personnel (titre 2).

Les mises en réserve de crédits supplémentaires prévues en parallèle des décrets d'avance et d'annulation consistent en un **« surgel » transverse de 2,89 milliards d'euros en AE et 1,67 milliard d'euros en CP**, dont 48 millions d'euros de crédits de personnel (titre 2) ⁽²⁾. Ces « surgels » s'accompagnent toutefois de « dégels » visant à permettre la mise en œuvre des annulations de crédits prévues dans les décrets d'avance et d'annulation, à hauteur de 664 millions d'euros en AE et 771 millions d'euros en CP ⁽³⁾.

Ces mesures permettent de rétablir un niveau de réserve de précaution postérieur aux ouvertures et annulations de crédits prévues par décret de 11,2 milliards d'euros en AE et 8,3 milliards d'euros en CP, dont 0,8 milliard d'euros de crédits de personnel (titre 2).

Les **« surgels » de crédits annoncés par le Gouvernement** seront complétés par d'autres **« mesures de redressement »** des comptes publics proposées dans le projet de loi de finances de fin de gestion, avec une **diminution du plafond des taxes affectées** à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de **270 millions d'euros** et une **remontée de dividendes de Bpifrance** vers le budget général de **45 millions d'euros**.

Ainsi, en tenant compte des annulations et « surgels » de crédits ainsi que des autres « mesures de redressement », **l'effort total prévu par le Gouvernement sur le budget de l'État atteint 4,0 milliards d'euros en AE et 2,9 milliards d'euros en CP**. Dans la mesure où seuls les CP consommés lors d'un exercice ont un effet sur le solde budgétaire de l'État, **cet effort se situe en deçà des annonces faites par le Gouvernement** dans le cadre du comité d'alerte des finances publiques du 21 avril, qui prévoyaient une diminution des dépenses de l'État de **4 milliards d'euros**. Il paraît d'autant plus insuffisant que le coût de la crise semble supérieur à celui qui était alors estimé.

*

* *

(1) Lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2026, le Gouvernement a consenti à des hausses de crédits qui ont été compensées, afin d'éviter une dégradation du solde public, par une diminution d'autres crédits de 1,7 milliard d'euros, alors présentée comme une « annulation anticipée de la réserve de précaution ».

(2) Ces « surgels » s'accompagnent d'un « dégel » technique de 0,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 0,8 milliard d'euros en crédits de paiement, en crédits de personnel (titre 2), visant à permettre la mise en œuvre des annulations prévues dans les projets de décret d'avance et d'annulation.

(3) Les montants de ces « dégels » de crédits ne correspondent pas aux montants des annulations de crédits dans la mesure où les annulations prévues sur les programmes 198 et 207 excèdent la réserve de précaution.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la commission des finances constate :

– que l'ensemble des mesures proposées par le projet de décret d'avance, à hauteur de 406,6 millions d'euros en AE et de 463,5 millions d'euros en CP, se combinent avec les mesures proposées dans un projet de décret d'annulation, à hauteur de 440,3 millions d'euros en AE et de 490,3 millions d'euros en CP, avec des surgels de crédits, à hauteur de 2,89 milliards d'euros en AE et 1,67 milliard d'euros en CP, ainsi qu'avec des mesures correctrices en fin de gestion à hauteur de 315 millions d'euros, soit un effort total de 4,0 milliards d'euros en AE et de 2,9 milliards d'euros en CP ;

– que le Gouvernement souhaite privilégier l'ouverture de crédits par un décret d'avance plutôt que par une loi de finances, alors que, pour le président de la commission, l'examen d'un projet de loi de finances rectificative permettrait de débattre non seulement des mesures budgétaires mais également de mesures permettant de générer des recettes supplémentaires.

En conséquence, après en avoir délibéré le 4 juin 2026, et contrairement à l'avis du rapporteur général, la commission des finances émet un avis défavorable sur le projet de décret d'avance qui lui a été notifié par le Gouvernement le 28 mai 2026.

*

* *