

N° 2146

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 novembre 2025

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 novembre 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire ⁽¹⁾ chargée de proposer un texte sur
le projet de loi de **finances de fin de gestion pour 2025**,

PAR M. Philippe JUVIN,
Rapporteur général,
Député

PAR M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, sénateur, président ; M. Éric Coquerel, député, vice-président ; M. Philippe Juvin, député, rapporteur général ; M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur général.

Membres titulaires : M. Jean-Raymond Hugonet, Mme Christine Lavarde, M. Vincent Delahaye, Mme Isabelle Briquet et M. Marc Laménie, sénateurs ; MM. Kévin Mauvieux, Matthias Renault, Charles Sitzenstuhl, Philippe Brun, Emmanuel Mandon, députés.

Membres suppléants : Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Laurent Somon, Jean-Marie Mizzon, Thierry Cozic, Pascal Savoldelli, Mme Solanges Nadielle et M. Christian Bilhac, sénateurs ; MM. Philippe Lottiaux, Daniel Labaronne, Aurélien Le Coq, Jacques Oberti, Mme Eva Sas et M. Charles de Courson, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^e législ.) : Première lecture : 2068, 2078 et T.A. 179

Sénat : Première lecture : 132, 136 et T.A. 22 (2025-2026)
Commission mixte paritaire : 165 (2025-2026)

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 se réunit au Sénat le jeudi 27 novembre 2025.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Coquerel, député, vice-président, de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Philippe Juvin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Étaient également présents M. Jean-Raymond Hugonet, Mme Christine Lavarde, M. Vincent Delahaye, Mme Isabelle Briquet et M. Marc Laménie, sénateurs titulaires, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Laurent Somon, Jean-Marie Mizzon, Thierry Cozic, Pascal Savoldelli, Mme Solanges Nadille et M. Christian Bilhac, sénateurs suppléants, ainsi que MM. Kévin Mauvieux, Matthias Renault, Charles Sitzenstuhl, Philippe Brun et Emmanuel Mandon, députés titulaires, et MM. Philippe Lottiaux, Daniel Labaronne, Aurélien Le Coq, Jacques Oberti, Mme Eva Sas et M. Charles de Courson, députés suppléants.

*

* *

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions du projet de loi.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – En application de l'article 45 de la Constitution, nous voici réunis en commission mixte paritaire (CMP) afin de tenter de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025 restant en discussion. Le projet de loi initial comportait neuf articles, dont l'article liminaire. L'Assemblée nationale ne l'ayant pas adopté en première lecture, tous les articles restent en discussion.

Au Sénat, trois articles ont été adoptés sans modification, un article a été supprimé et cinq articles ont été modifiés.

Je vous rappelle qu'une CMP peut, sur chaque article restant en discussion, choisir la rédaction de l'une ou l'autre des deux assemblées, ou retenir une rédaction de compromis, proposée par les rapporteurs ou tout autre membre de la commission.

M. Éric Coquerel, député, vice-président. – Je remercie le président Claude Raynal de son accueil et de l'organisation de cette CMP au Sénat selon la pratique qui veut que ces commissions se tiennent dans votre assemblée lorsqu'elles sont relatives au projet de loi de finances de fin de gestion et à l'Assemblée nationale quand elles portent sur le projet de loi de finances (PLF) initiale.

La présente CMP intervient une nouvelle fois alors que nous nous trouvons dans la situation où l'Assemblée a rejeté un texte, tandis que le Sénat, tout en le modifiant, l'a adopté. Comme nous avons pu le voir par le passé, ce n'est pas forcément un obstacle à ce que la CMP parvienne à élaborer un texte de compromis.

Les rapporteurs vont nous soumettre leurs propositions. J'apprécie qu'ils y aient inséré un sujet qui me tient à cœur et pour lequel j'ai, lors de précédents exercices budgétaires, contribué à faire adopter une enveloppe supplémentaire : il s'agit des dépenses des collectivités territoriales liées à la prime dite Ségur accordée aux soignants dans les centres municipaux de santé qu'elles rémunèrent.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie Philippe Juvin pour le travail que nous avons réalisé de concert et qui, je l'espère, nous conduira à une CMP conclusive.

L'année dernière, l'Assemblée nationale avait rejeté la première partie du texte, conduisant le Sénat à examiner le projet initial du Gouvernement. Cette année, l'Assemblée nationale a rejeté le texte dans son ensemble, après en avoir adopté la première partie. L'effet en est le même : le Sénat a travaillé sur la version initiale du PLFG pour 2025, telle qu'elle a été déposée par le Gouvernement.

Je me bornerai à rappeler que ce PLFG acte le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics de notre pays inscrite dans le budget élaboré par le Premier ministre Michel Barnier l'année dernière. On ne peut certes pas tout à fait s'enorgueillir d'un déficit à 5,4 % du PIB, mais c'est tout de même un changement satisfaisant après la dérive malheureusement historique des années 2023 et 2024, où les cibles de déficit annuelles, pourtant peu ambitieuses, étaient à chaque fois totalement ratées, conduisant notre pays à une dégradation sans précédent de ses comptes publics, ce dont nos deux commissions se sont d'ailleurs saisies.

Au-delà de ce constat, certaines difficultés à prévoir correctement l'exécution budgétaire demeurent : le niveau des recettes de TVA reste notamment largement inexpliqué, avec une moins-value de 5 milliards d'euros en 2025 par rapport à ce qui était attendu.

Quant au contenu du PLFG 2025, le Sénat a validé les mouvements de crédits qui étaient proposés dans le texte et opéré certaines modifications.

Dans le détail, le Sénat a adopté vingt-cinq amendements sur ce texte, dont certains sont identiques. Outre trois amendements de coordination du Gouvernement et deux amendements rédactionnels, dix amendements ont été adoptés.

À l'article 2, un amendement de notre commission des finances, identique à des amendements des groupes sénatoriaux Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST), Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) et Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), visait à respecter la trajectoire de taxes plafonnées négociée avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI), pour un montant de 30 millions d'euros.

Un amendement a supprimé l'article 3 qui ajustait la répartition entre les régions de l'enveloppe destinée à la compensation des formations dispensées dans les instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi). Le débat n'était pas un débat de fond sur cette mesure. Le Sénat a jugé qu'un tel article n'avait pas sa place dans une loi de finances de fin de gestion (LFFG), en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de

finances (Lolf). Nous pensions préférable de passer par le vecteur du projet de loi de finances (PLF) pour opérer cette « re-répartition ». Le rapporteur Philippe Juvin vous présentera une proposition de nature à sortir de ce débat par le haut.

En ce qui concerne les amendements de crédit, le Sénat a adopté, sur l'initiative de sa commission des finances, des amendements visant à ajouter 10 millions d'euros à la mission Administration générale et territoriale de l'État » au profit de la vidéoprotection des collectivités territoriales ; 16,2 millions d'euros à la mission « Cohésion des territoires » en faveur du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ; 52 millions d'euros à la mission « Économie » au bénéfice de la mission d'aménagement du territoire de La Poste ; et, enfin, à la même mission « Économie », 9 millions d'euros pour maintenir l'enveloppe affectée aux pôles de compétitivité ; les deux derniers amendements étant par ailleurs des amendements identiques de la commission des finances et du groupe SER.

Trois autres amendements de crédit ont été adoptés : le premier, de notre collègue Vincent Capo-Canellas, tend à renforcer de 3 millions d'euros les crédits affectés au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), au titre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », pour l'aider à surmonter une situation d'impasse budgétaire ; le deuxième, du président Claude Raynal, vient abonder de 20 millions d'euros le financement du Centre national d'études spatiales (Cnes), au titre de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ; le troisième, du Gouvernement, vient majorer de 112 millions d'euros les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » relatifs à la prime d'activité.

Enfin, dans l'un des amendements de coordination du Gouvernement figurait une mesure déjà adoptée à l'Assemblée nationale avant que le texte ne soit finalement rejeté, de correction d'une erreur matérielle sur un reversement de recettes de Natixis, entraînant une baisse de la prévision de recettes de 366 millions d'euros.

M. Philippe Juvin, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le PLFG dont nous sommes saisis tire les conséquences de l'exécution budgétaire de 2025, procède à quelques ajustements nécessaires et confirme la tenue, à ce stade, de l'objectif fixé d'un déficit à 5,4 % du PIB.

Au terme des échanges que le rapporteur Jean-François Husson et moi-même avons eus, nous sommes parvenus à une proposition de compromis sur ce texte. Nous avons cherché à concilier trois objectifs : ne pas compromettre la maîtrise des finances publiques, tenir compte des apports du Sénat, la seule de nos deux chambres ayant formellement adopté un texte, répondre enfin à un certain nombre de préoccupations exprimées au cours de l'examen du PLFG à l'Assemblée nationale.

Sur les apports du Sénat quant aux ouvertures et annulations de crédits proposées dans le PLFG, force est de reconnaître qu'ils sont mesurés. À la suite de ses choix, le solde budgétaire ne se trouve ainsi dégradé que de 539 millions d'euros, en incluant 479 millions d'euros de dégradation des comptes publics à l'initiative du Gouvernement.

Dès lors, il a paru raisonnable de conserver les ajouts du Sénat, dont il faut en outre relever qu'ils étaient parfois tout à fait conformes aux choix exprimés lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, avant son rejet en première lecture : ainsi de

l'adoption de l'article 1^{er} et de la suppression, à l'article 2, de ce qui contrevenait à la trajectoire financière prévue pour les CCI.

Nous vous proposons de nous en tenir à ces choix et de conserver les modifications de crédits d'initiative sénatoriale présentées par le rapporteur Jean-François Husson.

Nous vous proposons en outre d'adopter l'article 3 dans une forme modifiée. L'analyse juridique qui en avait été faite au Sénat évoquait en effet un risque d'inconstitutionnalité. L'ajout de 1 million d'euros aux ressources affectées aux régions a pour effet que l'article ne se contente plus de modifier la seule répartition de l'affectation d'une imposition de toute nature et n'encourt ainsi plus le risque d'être qualifié de cavalier à la loi de finances de fin de gestion pour 2025.

Sur les préoccupations particulières de l'Assemblée nationale, nous vous proposons quatre mouvements de crédits.

Dans la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », 10 millions d'euros financeraient, dans le cadre de l'assurance récolte, un soutien aux viticulteurs confrontés aux crises et aléas de production. La proposition est à l'origine celle de plusieurs députés, dont Jean-René Cazeneuve et Christelle Minard.

Dans la mission « Cohésion des territoires », 5 millions d'euros seraient alloués à l'hébergement d'urgence.

Dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », 8 millions d'euros permettraient de revaloriser la rémunération du personnel des centres municipaux de santé, une population oubliée lors des négociations du Ségur de la santé.

Dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative », 15 millions d'euros seraient affectés au service civique, afin d'assurer le financement de places supplémentaires.

Enfin, nous vous proposons la conservation de l'ajout par le Sénat de financements complémentaires, en faveur du Cerema et du Cnes, qui répondent à des préoccupations communes du Sénat et de l'Assemblée nationale.

L'effet de l'ensemble de ces choix sur le solde budgétaire serait de 573 millions d'euros, ou de 658 millions d'euros si le Gouvernement accepte de réabonder les crédits minorés pour permettre de procéder aux différents mouvements. Au total, en retirant de ces sommes les montants inhérents aux initiatives gouvernementales, les choix proprement parlementaires ne dégraderaient le solde que de 179 millions d'euros si le Gouvernement en compense les mouvements, de 95 millions d'euros dans le cas contraire.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article liminaire

L'article liminaire est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 (supprimé)

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Plusieurs amendements de crédits ont donc été proposés à l'article 5. J'en rappelle les montants : 10 millions d'euros pour le financement du déploiement de la vidéosurveillance par les collectivités territoriales ; 16,2 millions d'euros pour permettre d'honorer les coûts de projets réalisés dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) relevant de la section locale du FNADT ; 52 millions d'euros pour le financement de la mission d'aménagement du territoire dévolue à La Poste – il paraît préférable de concrétiser dès à présent cet engagement pris entre l'État, les communes et La Poste – ; 9 millions d'euros pour le financement des pôles de compétitivité qui, là où ils existent, présentent un intérêt indéniable ; 3 millions d'euros pour permettre au Cerema, une institution particulièrement utile en matière d'ingénierie publique, de sortir de l'impasse budgétaire qu'il connaît actuellement ; 20 millions d'euros pour le Cnes, afin que cette structure n'accuse pas de retard dans le champ qui est le sien ; et 112 millions d'euros pour la prime d'activité, dont le financement se trouve aussi dans une impasse. Il s'y ajoute, au titre de la correction d'une erreur matérielle sur un reversement de recettes de Natixis, un montant qui représente tout de même 366 millions d'euros.

M. Philippe Juvin, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je rappellerai les modifications apportées à la demande de l'Assemblée nationale à cet article, qui visaient à ajouter : 10 millions d'euros pour soutenir les viticulteurs ; 5 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence ; 8 millions d'euros pour les personnels des centres municipaux de santé et 15 millions d'euros pour le service civique.

Comme les sénateurs, nous souhaitons augmenter de 3 millions d'euros l'enveloppe allouée au Cerema et de 20 millions d'euros celle du Cnes.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Nous en venons à l'examen de trois propositions de rédaction.

M. Philippe Brun, député. – La proposition de rédaction n° 1, qui reprend une proposition du groupe Écologiste et Social, vise à revenir, à hauteur de 10 millions d’euros, sur l’annulation de crédits portant sur le programme 209 Solidarité à l’égard des pays en développement », afin de soutenir notre effort d’aide publique au développement dans les crises actuelles.

M. Emmanuel Mandon, député. – La proposition de rédaction n° 3 que je sou mets concerne la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et vise à soutenir les actions en faveur de la forêt. Nous la savons vulnérable face au changement climatique et à une succession de difficultés comme la hausse de la mortalité de certaines espèces d’arbres. La planification écologique est essentielle pour accompagner l’action des propriétaires forestiers ainsi que la filière économique, qui doit s’adapter à ces défis. Les crédits alloués ont fortement baissé en loi de finances initiale pour 2025.

M. Philippe Brun, député. – La proposition de rédaction n° 2 vise à procéder à une majoration de crédits des actions n°s 24 et 25 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour financer les centres d’information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et toutes les associations accueillant les femmes victimes de violence, pour soutenir les centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales et renforcer les dispositifs pour les territoires en souffrance, des outre-mer ou de grande ruralité. La majoration de crédits s’élève à 5,3 millions d’euros.

M. Philippe Juvin, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Monsieur Mandon, comment expliquer un tel écart entre les crédits de paiement, qui s’élèvent à 10 millions d’euros, et les autorisations d’engagement, qui atteignent 70 millions d’euros ?

M. Emmanuel Mandon, député. – On joue sur le temps long.

La réunion, suspendue à 9 h 55, est reprise à 10 h 10.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Nous voterons en faveur des propositions de rédaction, en espérant que leur adoption facilitera les choses pour la suite. Nous devons prendre nos responsabilités dans un contexte très difficile. Les auteurs des propositions représentent un large spectre. De plus, leurs demandes concernent des sujets de la vie concrète et répondent à des besoins importants. Ce texte permet de cristalliser les positionnements et d’envoyer un signal à l’exécutif. Je rends cet avis en prenant mes responsabilités par rapport aux intérêts du pays.

M. Philippe Juvin, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Je suis favorable aux trois propositions. J’entends aussi la nécessité de trouver des accords politiques en vue d’un vote à l’Assemblée nationale. C’est dans ce sens que j’é mets mon avis.

Les propositions de rédaction n°s 1 et 2 de M. Philippe Brun sont adoptées, de même que la proposition de rédaction n° 3 de M. Emmanuel Mandon.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6

L’article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

TABLEAU COMPARATIF

Consultable uniquement au format pdf