

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

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

TOME I

Exposé général et examen des articles

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
PREMIÈRE PARTIE	
L'EXERCICE 2025 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER	
I. UNE CROISSANCE MODESTE, REPOSANT ENCORE EXCESSIVEMENT SUR LA DEMANDE PUBLIQUE	9
A. UNE CROISSANCE NOMINALE DU PIB FAIBLE, DE 1,9 %, SOUS L'EFFET COMBINÉ D'UNE CROISSANCE RÉELLE MODESTE ET D'UNE INFLATION BASSE	9
1. <i>Une croissance réelle modérée de 0,8 % du PIB, conforme à la prévision prudente de la LFI 2025, et qui a compliqué la tâche du Gouvernement.....</i>	<i>9</i>
2. <i>La persistance d'un faible niveau d'inflation en 2025, de 0,9 %, anomalie française défavorable à la croissance nominale et au redressement des comptes publics.....</i>	<i>11</i>
B. UNE COMPOSITION DE LA CROISSANCE REPOSANT DAVANTAGE SUR LA SPHÈRE PUBLIQUE QUE SUR LA SPHÈRE PRIVÉE, GREVANT LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	12
1. <i>La consommation et l'investissement des ménages, moteurs habituels de la croissance en France, affaiblis en 2025.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Un investissement des entreprises freiné dans la période d'incertitude politique ouverte par la dissolution de juin 2024.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Une contribution du commerce extérieur à la croissance en volume redevenue négative, malgré une amélioration du solde commercial en valeur</i>	<i>13</i>
C. DES IMPULSIONS MACROÉCONOMIQUES DE SENS CONTRAIRES ET QUI SE SONT PARTIELLEMENT COMPENSÉES, LIMITANT LES ÉCARTS AVEC LES PRÉVISIONS	15
1. <i>Une poursuite de la détente monétaire, dont l'effet favorable sur l'activité économique dans la zone euro est cependant resté modeste.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Une politique budgétaire finalement plus rigoureuse que prévu, mais une demande publique venue, une fois encore, pallier la faiblesse de la demande privée.....</i>	<i>16</i>
II. UNE PREMIÈRE ÉTAPE NOTABLE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN 2025, MALGRÉ UN LOURD PASSIF HÉRITÉ DE 2023 ET 2024 DONT LES EFFETS CONTINUENT DE PESER.....	17
A. UNE HAUSSE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS CONTENUE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, EN DÉPIT DE LA DIFFICULTÉ À MAÎTRISER LA FORTE DYNAMIQUE DE CERTAINS DE SES POSTES	17
1. <i>Des progrès dans la maîtrise des dépenses s'expliquant par un pilotage infra-annuel fin, aidé par une inflation plus basse que prévue.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Un poids prépondérant des dépenses sociales, en particulier des retraites, dans la dynamique des dépenses primaires, que le Gouvernement a tenté en vain de limiter</i>	<i>17</i>
3. <i>Des collectivités territoriales qui ont su maîtriser leurs dépenses à la veille des échéances de 2026.....</i>	<i>19</i>

B. UN EFFORT EN RECETTES EXCEPTIONNEL, DONT LA REPRODUCTION NE SAURAIT TENIR LIEU DE STRATÉGIE DE REDRESSEMENT	20
1. Des « bonnes nouvelles en recettes » s'expliquant par un retour à la normale de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB.....	20
2. Des « mesures nouvelles en recettes » exceptionnelles et temporaires rendues nécessaires pour faire face à une situation budgétaire particulièrement dégradée	21
3. Des prélèvements sur les entreprises qui doivent rester exceptionnels, au risque de fragiliser la croissance potentielle à moyen terme	21
C. MALGRÉ UNE EXÉCUTION DU BUDGET 2025 REMARQUABLE, LE NON-RESPECT DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS DE LA FRANCE EN 2023 ET 2024 PÈSE MASSIVEMENT SUR LA SOUTENABILITÉ DE SA DETTE	22
1. Une amélioration du solde public de 0,7 point de PIB sur l'année, presque à la hauteur de l'effort souhaité par le Gouvernement à l'automne 2024.....	22
2. Un engagement européen de la France tout juste respecté en 2025, mais un écart avec la LPFP qui donne la mesure de ce qu'aurait permis une gestion saine des finances publiques depuis 2023	24
3. Un déficit public qui demeure très supérieur au solde stabilisant la dette, dans un contexte de hausse de la charge d'intérêts.....	26

DEUXIÈME PARTIE LES COMPTES DE L'ÉTAT EN 2025

I. LE SOLDE BUDGÉTAIRE	29
A. UNE DIMINUTION HISTORIQUE DE 31,7 MILLIARDS D'EUROS DU DÉFICIT DE L'ÉTAT, QUI RÉSULTE TOUTEFOIS EXCESSIVEMENT D'UNE HAUSSE DU PRODUIT DES IMPÔTS	29
B. LE DÉFICIT EXÉCUTÉ EST INFÉRIEUR DE 14,8 MILLIARDS D'EUROS À CELUI PRÉVU PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE, EN RAISON D'UNE AMÉLIORATION DES RECETTES COMME D'UN NIVEAU DE DÉPENSES INFÉRIEUR À LA PRÉVISION	33
C. TOUTEFOIS, LE RÉSULTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE SE DÉGRADE DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS, CONFIRMANT LE CARACTÈRE NON PÉRENNE DE CETTE AMÉLIORATION DU SOLDE.....	35
D. MALGRÉ UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION EN 2025, LE MONTANT DE LA DETTE REPRÉSENTE 8,6 ANNÉES DE RECETTES DE L'ÉTAT, CONTRE 6,3 ANNÉES EN 2017	38
E. FACE À LA RIGIDIFICATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, LES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS ONT EU RECOURS À DES MESURES NON PÉRENNES OU PORTANT SUR LES RECETTES	40
1. En 2025, les restes à payer ont continué à progresser et engagent d'ores et déjà les dépenses des années à venir, limitant le périmètre sur lequel des réductions de dépenses pourraient être réalisées.....	40
2. Des revues de dépenses sont conduits, mais leur effet reste peu visible.....	43
3. Le coût des dépenses fiscales est en forte augmentation et sous-estimé dans les lois de finances initiales.....	45

II. LES RECETTES DE L'ÉTAT.....	49
A. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT AUGMENTENT EN 2025 DE 30,7 MILLIARDS D'EUROS, AUTANT PAR DES MESURES NOUVELLES QUE PAR LA DYNAMIQUE DES IMPÔTS EXISTANTS.....	49
1. <i>La limitation des remboursements et dégrèvements permet au produit des recettes fiscales nettes de dépasser la prévision de 6,9 milliards d'euros.....</i>	<i>50</i>
2. <i>Les recettes fiscales nettes dépassent en 2025 de plus de 30 milliards d'euros leur niveau de 2024.....</i>	<i>51</i>
B. AVEC LA DIMINUTION DU VERSEMENT EUROPÉEN AU TITRE DU PLAN DE RELANCE, LES RECETTES NON FISCALES SONT ALIMENTÉES EN 2025 PAR LE PRODUIT DES AMENDES	58
C. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE SUIT UNE TENDANCE À LA HAUSSE QUI S'ACCENTUERA DANS LES ANNÉES À VENIR.....	60
III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT.....	63
A. LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ONT DIMINUÉ EN VOLUME EN 2025, MALGRÉ LE POIDS DES DÉPENSES CONTRAINTES	63
1. <i>Les dépenses de fonctionnement diminuent malgré la hausse de celles consacrées à la défense</i>	<i>65</i>
2. <i>La priorité donnée à l'effort de défense accroît les dépenses d'investissement (titre 5), qui n'occupent toutefois qu'une place mineure parmi les dépenses de l'État.....</i>	<i>66</i>
3. <i>Les dépenses d'intervention diminuent notamment par l'effet de la régulation budgétaire et de la réduction de certains dispositifs d'aide</i>	<i>67</i>
B. LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT AUGMENTENT ENCORE DE PRÈS DE 3 000 POSTES, CONFIRMANT L'ABANDON DES OBJECTIFS FIXÉS SUCCESSIVEMENT PAR LES DEUX DERNIERS QUINQUENNATS	68
C. LA PÉRIODE DES SERVICES VOTÉS A REPRÉSENTÉ UNE CONTRAINTE FORTE SUR L'ACTION PUBLIQUE, MAIS SANS EFFET MAJEUR SUR LE NIVEAU DES DÉPENSES DE L'ANNÉE	70
D. LES REPORTS ET LES ANNULATIONS DE CRÉDIT EN COURS D'ANNÉE AFFECTENT MOINS L'EXÉCUTION DES DÉPENSES QU'EN 2024	71
1. <i>Les reports de crédits sont enfin en baisse nette et se rapprochent du niveau frictionnel auquel ils devraient se limiter</i>	<i>71</i>
2. <i>Les mesures de régulation budgétaire et la loi de finances de fin de gestion ont contribué à la maîtrise de la dépense.....</i>	<i>73</i>

TROISIÈME PARTIE
LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT

I. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE DEMEURE DIFFICILEMENT LISIBLE MALGRÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION.....	77
A. LE NOMBRE D'INDICATEURS RESTE CROISSANT MALGRÉ LE RALENTISSEMENT DE LA HAUSSE ALORS QUE LA PERTINENCE DE CERTAINS D'ENTRE EUX PEUT ÊTRE QUESTIONNÉE	77
1. <i>Une hausse continue du nombre d'indicateurs qui tend néanmoins à se tasser.....</i>	<i>77</i>
2. <i>De nombreux sous-indicateurs demeurent inadaptés pour mesurer l'efficacité des dépenses du budget de l'État.....</i>	<i>80</i>
3. <i>La multiplication de grilles d'évaluation de la performance hors des rapports annuels de performances concurrencent les indicateurs prévus dans la LOLF et ajoutent à l'illisibilité du dispositif.....</i>	<i>81</i>
B. UNE LARGE PART DES INDICATEURS DEMEURE INEXPLOITABLE, CE QUI RÉDUIT LA PORTÉE DU DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE	83
II. LE CONSTAT D'UNE FAIBLE EFFICIENCE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT AU REGARD DES CIBLES RETENUES INTERPELLE SUR LA PERTINENCE DU DISPOSITIF DE SUIVI	89
A. MOINS DE LA MOITIÉ DES CIBLES FIXÉES SONT ATTEINTES EN 2025 ET ON CONSTATE UNE NETTE DÉGRADATION PAR RAPPORT À 2024 DE L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE.....	89
B. L'URGENCE D'UNE RÉFORME DE FOND POUR MIEUX PILOTER LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT	90
1. <i>La justification du choix des indicateurs et de leurs cibles doit être mieux documentée et se coordonner avec des objectifs politiques de temps long.....</i>	<i>90</i>
2. <i>Vingt ans après la mise en œuvre de la LOLF, le risque d'une perte de sens du suivi de la performance.....</i>	<i>92</i>
EXAMEN DES ARTICLES	95
• ARTICLE LIMINAIRE Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025.....	95
• ARTICLE PREMIER Résultats du budget de l'année 2025	98
• ARTICLE 2 Tableau de financement de l'année 2025.....	100
• ARTICLE 3 Résultat de l'exercice 2025, affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	102
• ARTICLE 4 Budget général - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	105
• ARTICLE 5 Budgets annexes - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	107
• ARTICLE 6 Comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	109
• ARTICLE 7 Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État	112
• ARTICLE 8 Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État	114
• ARTICLE 9 Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État	115

• <i>ARTICLE 10</i> Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État	116
• <i>ARTICLE 11</i> Règlement du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce »	117
TRAVAUX DE LA COMMISSION	123
I. AUDITION DE M. DAVID AMIEL, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (29 AVRIL 2025)	123
II. AUDITION DE MME CARINE CAMBY, PRÉSIDENTE DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES ET MEMBRE DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (6 MAI 2026)	140
III. EXAMEN EN COMMISSION (17 JUIN 2026)	157
LA LOI EN CONSTRUCTION	159

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2025 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

I. UNE CROISSANCE MODESTE, REPOSANT ENCORE EXCESSIVEMENT SUR LA DEMANDE PUBLIQUE

A. UNE CROISSANCE NOMINALE DU PIB FAIBLE, DE 1,9 %, SOUS L'EFFET COMBINÉ D'UNE CROISSANCE RÉELLE MODESTE ET D'UNE INFLATION BASSE

1. Une croissance réelle modérée de 0,8 % du PIB, conforme à la prévision prudente de la LFI 2025, et qui a compliqué la tâche du Gouvernement

La croissance du PIB s'est établie à 0,8 % en volume en 2025¹. Elle est ainsi inférieure à la prévision du PLF 2025 dans sa version initiale, qui retenait encore une croissance de 1,1 %, mais conforme à la prévision révisée du PLF amendé² qui est aussi celle de la loi de finances initiale.

Cette conformité aux prévisions sur l'ensemble de l'année masque un profil plus heurté : après un début d'année faible, l'activité a mieux résisté au second semestre, avec +0,5 % au troisième trimestre puis +0,2 % au quatrième trimestre. La composition de la croissance a en outre été différente de celle prévue initialement (cf. partie B *infra*). Toutefois, la croissance réelle observée en 2025 confirme surtout que les gouvernements successifs, de MM. Michel Barnier et François Bayrou, ont été avisés de retenir des scénarios de croissance prudents, ceux-ci ayant contribué à atteindre voire à dépasser les objectifs de redressement des finances publique initialement fixés.

Ce résultat est toutefois assez médiocre et insatisfaisant. La croissance de la France est en effet inférieure d'un quart à son potentiel (1,2 % entre 2024 et 2028) alors que l'année 2025 ne s'est pas caractérisée pas par un contexte de crise ou de choc exogène. *A fortiori* après la forte révision des

¹ La croissance était estimée à 0,9 % dans les premières remontées des comptes nationaux de mars 2026, avant d'être révisée à 0,8 % dans la publication de l'Insee de mai. L'effet des jours ouvrables ayant été négatif, la croissance corrigée de l'effet des jours ouvrables (CJO) est restée à 0,9 % en arrondi. Voir cet encadré : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8996855#encadre>.

² Le scénario précédent datant de quatre mois, le Gouvernement de François Bayrou a saisi le HCFP le 22 janvier 2025 de nouvelles hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux textes financiers.

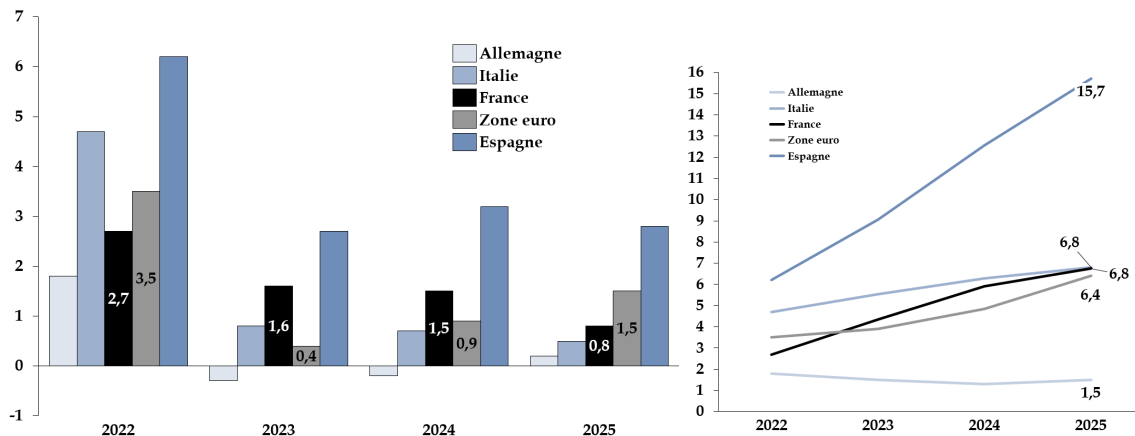
comptes de la nation par l'Insee¹ (+ 0,2 point en 2023, + 0,3 point en 2024), elle est nettement inférieure à celle enregistrée en 2024 (1,6 %) et en 2023 (1,5 %), qui devait pour partie ce niveau, paradoxalement, à la dérive des comptes publics ayant permis un stimulus de la demande et, à travers elle, de l'activité.

La performance assez modeste de l'économie française est certes passée relativement inaperçue en comparaison des contre-performances encore plus marquées de ses voisins italien (+ 0,7 %) et surtout allemand (+ 0,4 %). **L'écart avec la croissance moyenne de la zone euro (+ 1,5 %)**, celle du voisin espagnol (+ 2,8 %) et plus largement avec celles des économies de l'OCDE (+ 1,2 % au Japon, + 1,4 % au Royaume-Uni, et même + 2,1 % aux Etats-Unis, malgré une politique économique peu conventionnelle) confirme qu'une croissance supérieure à l'unité n'est pourtant pas un objectif hors de portée.

Pour la quatrième fois consécutive depuis la reprise post-Covid de 2021 (+ 6,9 %), la croissance économique de la France diminue par rapport à celle enregistrée l'année précédente. Si la croissance cumulée de la France depuis 2022 reste en phase avec celle de la zone euro, elle-même modeste, et nettement supérieure à celle de l'Allemagne, en plein marasme, elle est en revanche très inférieure à la forte dynamique espagnole.

Croissance du PIB annuelle (gauche) et cumulée (droite) depuis 2022

(en points de PIB)



Source : commission des finances d'après Eurostat

Combinée à l'atonie de l'inflation, **cette faible croissance réelle du PIB ne permet pas d'envisager une trajectoire de redressement des comptes publics « par le dénominateur », c'est-à-dire par un regain d'activité**, ce qui rend la tâche du Gouvernement plus compliquée.

¹ « Les comptes de la Nation en 2025 », Insee Première n° 2105, mai 2026 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8996855>

2. La persistance d'un faible niveau d'inflation en 2025, de 0,9 %, anomalie française défavorable à la croissance nominale et au redressement des comptes publics

L'inflation a reflué en 2025, à 0,9 % en moyenne annuelle pour l'indice des prix à la consommation (IPC), soit moins qu'attendu dans le PLF 2025 amendé (1,4 %) et sensiblement moins qu'en 2024 (2 %). Servant de référence au sein de l'Union européenne, l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), souvent légèrement plus élevé que l'IPC¹, n'a lui-même pas dépassé 0,9 %. Le niveau observé en France se situe donc très en deçà de la moyenne de la zone euro (2,1 % en 2025) et de ses principaux voisins². Il est éloigné de l'objectif à moyen terme de 2 % d'inflation au sein de la zone euro³, figurant dans le mandat de la Banque centrale européenne.

Le HCFP explique ce faible niveau par la poursuite de « la baisse du prix du pétrole (- 4,4 %) et l'appréciation de l'euro », qui ont réduit l'inflation importée. Le prix de l'électricité a également fortement baissé (- 11,9 %), effaçant presque la forte hausse encore enregistrée en 2024 (+ 15,7 %). Au total, le **repli des prix de l'énergie** (- 5,6 % après + 2,3 % en 2024) fait plus que compenser la **hausse moins rapide des prix dans les autres secteurs** (services, alimentation) voire leur baisse (produits manufacturés).

La faiblesse de l'inflation est donc aussi une conséquence au long cours de la mise en place du **bouclier tarifaire**, auquel il a certes été mis fin en 2025, mais qui a durablement contenu les prix de l'énergie à partir de 2022-2023. **Cette mesure, non ciblée, conduit donc avec le recul à une double peine pour les finances publiques : d'une part elle a présenté un coût budgétaire direct non négligeable et, d'autre part, en tirant durablement l'inflation en deçà des standards européens, elle a indirectement dégradé ses ratios de déficit et de dette, par rapport au PIB au dénominateur.**

Avec un déflateur du PIB de 1,1 % et une croissance en volume de 0,8 %, **la croissance en valeur est restée limitée à 1,9 %, alors qu'elle était attendue à 2,3 % dans le PLF amendé** (déflateur du PIB de 1,4 % et croissance réelle de 0,9 %) **et même à 2,9 % dans le PLF initial** (déflateur du PIB de 1,7 % et croissance réelle de 1,1 %).

¹ <https://blog.insee.fr/ipc-vs-ipc-harmonise-sante-et-energie-comptent/>

² 1,7 % en Italie, 2,2 % en Allemagne ou encore 2,7 % en Espagne.

³ Depuis une revue stratégique en 2021, cet objectif est dit « symétrique », c'est-à-dire que la BCE ne vise plus nécessairement une inflation proche de mais inférieure à 2 %.

B. UNE COMPOSITION DE LA CROISSANCE REPOSANT DAVANTAGE SUR LA SPHÈRE PUBLIQUE QUE SUR LA SPHÈRE PRIVÉE, GREVANT LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. La consommation et l'investissement des ménages, moteurs habituels de la croissance en France, affaiblis en 2025

Au regard des prévisions du PLF 2025 amendé relatives à la composition de la croissance, **l'élément le plus décevant a été la faiblesse de la consommation des ménages, alors qu'il était prévu qu'elle « reste le principal moteur de la croissance en 2025, portée par la dynamique du pouvoir d'achat en 2024 et 2025 »** (avis du HCFP sur le PLF 2025 amendé). **La hausse de la consommation des ménages en volume n'a été que de 0,4 % en 2025, après 0,8 % en 2024, et alors qu'un rebond de 1,1 % était attendu dans le PLF amendé (et de 1,3 % dans le PLF initial).**

De même, bien que l'investissement des ménages ait cessé de reculer, avec - 0,2 % en 2025 après - 9,8 % en 2024, cette stabilisation, après un fort ralentissement des transactions immobilières, ne lui permet pas de constituer une composante significative de croissance.

Dans le même temps, **le mouvement de désépargne des ménages escompté dans le PLF initial (retour à un taux de 17,6 % du revenu disponible brut) et amendé (taux anticipé à 18 %, en raison de l'« incertitude accrue » selon le HCFP) semble pouvoir enfin se concrétiser (17,8 % en 2025), les chiffres précédents ayant été substantiellement révisés lors de la dernière publication des comptes nationaux de l'Insee (lors des premières remontées des comptes nationaux de mars, le taux d'épargne était estimé à 18,3 %), d'autant qu'à l'inverse le taux d'épargne jusqu'alors enregistré en 2024 (18,2 %) a été révisé à 18,5 %. Au total, la baisse est de 0,7 point sur l'année. Toutefois, le taux d'épargne reste toujours supérieur à son niveau 2019 : le mouvement de désépargne qui permettrait de revenir à un niveau historique « normal » reste donc à confirmer.**

La faiblesse de la consommation, malgré ce mouvement de désépargne, s'explique par le fait que **« le pouvoir d'achat s'est stabilisé par unité de consommation (+ 0,1 %), freinant fortement sur l'ensemble de l'année 2025 »** (Insee), **alors que 2024 avait été une année de rattrapage (+ 2,1 %)** suivant la crise inflationniste de 2022-2023 qui avait amputé le pouvoir d'achat. Dans le détail¹, selon l'Insee, **« ce ralentissement [du pouvoir d'achat entre 2024 et 2025] serait dû à l'ensemble des composantes du revenu »** : les revenus d'activité augmentent environ deux fois moins vite que l'année précédente (+ 1,5 % après 3,2 % en 2024) avec, en leur sein, une dynamique

¹ Ces différentes sources de revenu n'ont cependant pas toutes le même poids dans le revenu disponible brut (RDB) des ménages. Sur 100 € de RDB, les revenus d'activité représentent 68 € (dont 61 € de salaires et 7 € d'EBE des entrepreneurs individuels), les prestations sociales 34 €, les revenus du patrimoine 21 €, et les prélèvements sociaux et fiscaux réduisent de 24 € de total.

quasi identique pour la masse salariale (+ 1,5 % contre 3,3 % en 2024) et stable pour l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels (+ 2,2 %, comme en 2024) ; les revenus liés aux prestations sociales diminuent fortement (+ 3,7 % après + 6,7 % en 2024) ; et ceux tirés du patrimoine baissent encore plus nettement (- 0,5 % après une hausse de 5,7 % en 2024). En sens inverse, la hausse des prélèvements sociaux et fiscaux s'accélère (+ 4,3 % après + 3,8 %).

La faiblesse de l'augmentation des prix n'a que partiellement contrebalancé cette quasi-stagnation du pouvoir d'achat – ce qu'illustre par ailleurs la faible progression des recettes de TVA (+ 0,5 % en 2025), et la moins-value de cet impôt de 3 milliards d'euros par rapport à ce qui était prévu dans le PLF amendé.

2. Un investissement des entreprises freiné dans la période d'incertitude politique ouverte par la dissolution de juin 2024

La hausse de l'investissement des entreprises n'a été que de 0,2 % en 2025, un rythme certes légèrement plus élevé que la stabilisation prévue dans le PLF amendé mais en deçà de la hausse de 0,6 % prévue dans le PLF initial, que le rapporteur général avait jugée « *légèrement optimiste mais pas inatteignable* ».

L'incertitude politique née de l'absence de majorité au Parlement pour le Gouvernement et l'ouverture de l'exercice 2025 sous le régime de la loi spéciale et des services votés pendant un mois et demi **ont pu conduire à reporter des projets d'investissement, éloignant l'économie française de cette cible**. Le maintien des taux d'intérêt à un niveau plus élevé que par le passé, ainsi que le recul du taux de marge (31,4 % en 2025, après 32,2 % en 2024) ont par ailleurs durci les conditions de financement, externe et interne, des sociétés non financières.

Au total, cette hausse de la formation brute de capital fixe (FCFB) des entreprises constitue certes une amélioration après le recul de 2,4 % enregistré en 2024, mais elle est loin de compenser cette chute et de constituer un moteur suffisant pour la croissance française.

3. Une contribution du commerce extérieur à la croissance en volume redevenue négative, malgré une amélioration du solde commercial en valeur

L'année 2025 a été marquée par une **forte incertitude en matière d'échanges extérieurs, sur fond de regain de tensions commerciales**. Les observateurs s'attendaient à un impact négatif du commerce extérieur sur la croissance mondiale. S'il a été plus modéré que prévu, il n'en a pas moins pesé par rapport à 2024, ce qui a rendu d'autant plus remarquable l'exécution budgétaire, meilleure que prévu.

Alors qu'il avait été nettement favorable à la croissance en 2024 (+ 1,3 point sous l'effet d'un recul exceptionnel des importations), **le commerce extérieur a pesé sur la croissance en volume en 2025, à hauteur de - 0,6 point.**

Dès le PLF amendé, le Gouvernement avait révisé l'hypothèse initiale d'une contribution positive des échanges à la croissance (+ 0,2 point), jugée peu réaliste par le HCFP¹ et le Rapporteur général pour retenir une contribution « faiblement positive » (+ 0,1 point), qui s'est elle-même révélée trop optimiste.

En volume, les importations ont augmenté deux fois plus vite que les exportations. L'erreur de prévision tient davantage à la surestimation des exportations (1,4 % de hausse en exécution contre 3,4 % attendus dans le PLF initial et 2,6 % dans le PLF amendé) qu'à la sous-estimation des importations (3 % de hausse en exécution contre 2,6 % dans le PLF initial et 2,2 % dans le PLF amendé).

Le déficit commercial de la France s'est pourtant réduit de 10 milliards d'euros en valeur en 2025, à 69,2 milliards d'euros. Cela tient à une **baisse de 11,2 Md€ de la facture énergétique** (qui s'élève toujours à 44,2 milliards d'euros) et à la hausse des exportations aéronautiques en valeur, qui compensent les contre-performances d'autres secteurs (dégradations du solde manufacturier et du solde agricole et agroalimentaire, encore excédentaire, mais au plus bas depuis au moins 2000). Le solde intra-UE s'est amélioré² quand le solde avec les pays tiers s'est dégradé.

Les exportations françaises ont moins été affectées que celles de l'Allemagne et de l'UE hors Irlande **par les droits de douane américains** et par la dépréciation du dollar, du fait de leur faible exposition au marché américain (8 %) et des exemptions sur l'aéronautique, par contraste avec les taxes sectorielles sur l'automobile, l'acier et l'aluminium. **Une détérioration du solde bilatéral est néanmoins apparue au dernier trimestre** dans certains secteurs (vins et spiritueux, parfums et cosmétiques, bagages, cuir, habillement, etc.), suggérant que des achats anticipés ont pu masquer l'ampleur du choc en 2025 – les chiffres du premier trimestre 2026 tendent à le confirmer.

Les reports directs des exportations de la Chine vers l'Union européenne existent, mais **ne paraissent pas avoir été massifs en 2025** : selon la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), les importations françaises depuis la Chine et Hong Kong ont augmenté de 5 %,

¹ Le HCFP soulignait notamment que la prévision d'une « forte hausse des exportations » tirée par une croissance du commerce mondial supérieure à celle de l'activité mondiale était peu plausible eu égard à un contexte géopolitique incertain.

² Une partie des importations d'hydrocarbures et de produits pétroliers raffinés transite par la Belgique.

et selon l'OFCE l'**impact des réorientations des flux commerciaux chinois sur la croissance française a été de seulement - 0,1 point de PIB.**

Des réexpéditions depuis l'Asie du Sud-Est ne sont toutefois pas à exclure, de même qu'un angle mort statistique sur les « petits colis », quasi exclusivement originaires de Chine, qui avaient dégradé le solde établi par les douanes d'au moins 4,2 Md€ en 2024.

Au total, les tensions commerciales n'expliquent qu'en partie une dégradation qui tient aussi et avant tout au **contrecoup du recul exceptionnel des importations observé en 2024.**

C. DES IMPULSIONS MACROÉCONOMIQUES DE SENS CONTRAIRES ET QUI SE SONT PARTIELLEMENT COMPENSÉES, LIMITANT LES ÉCARTS AVEC LES PRÉVISIONS

1. Une poursuite de la détente monétaire, dont l'effet favorable sur l'activité économique dans la zone euro est cependant resté modeste

Après dix augmentations successives du principal taux directeur entre juillet 2022 et septembre 2023 (+ 4,5 points), **le conseil des gouverneurs a procédé à huit baisses depuis juin 2024 (- 2 points), une phase d'assouplissement monétaire qui s'est achevée en milieu d'année (juin 2025).** La transmission des décisions de politique monétaire prises par le conseil des gouverneurs à l'économie s'opérant graduellement sur environ dix-huit mois, c'est d'abord l'arrêt de la hausse des taux qui s'est fait ressentir en 2025, ainsi que, partiellement, la baisse qui s'est ensuivie.

Cette politique monétaire a permis une détente graduelle des conditions de financement pour les entreprises et les ménages par rapport au point haut de 2023-2024.

Elle a cependant été en partie neutralisée par la montée de l'incertitude politique (politique économique erratique des Etats-Unis, absence de majorité pour le Gouvernement au Parlement en France), qui a eu pour effet une augmentation des taux longs. La hausse des primes de risque, ainsi que, dans une moindre mesure, la politique de réduction de la taille du bilan hérité des assouplissements quantitatifs de 2015 à 2022 par la Banque centrale européenne, ont produit une « repentification » de la courbe des taux. De fait, la politique monétaire n'a pas suffi à soutenir la demande privée, qui est restée atone.

Au total, **la contribution de la politique monétaire et des taux longs à la croissance est donc restée relativement modeste, de 0,3 point de PIB selon l'OFCE, inférieure à celle attendue en 2026, de 0,6 point de PIB.**

2. Une politique budgétaire finalement plus rigoureuse que prévu, mais une demande publique venue, une fois encore, pallier la faiblesse de la demande privée

Une première marche de consolidation budgétaire en France a eu lieu en 2025, saluée comme telle par le HCFP.

Pourtant, la contribution de la demande publique au PIB a globalement été maintenue en 2025 (0,5 point), ne diminuant que légèrement par rapport à 2024 (0,6 point). Alors que **la demande publique** ne devait pas contribuer à la croissance selon les prévisions du PLF 2025 amendé, voire peser sur elle à hauteur de 0,1 point selon le PLF 2025 initial, **ce qui devait logiquement résulter des efforts en dépense planifiés par le Gouvernement, elle a finalement constitué un stimulus important pour l'activité économique, de l'ordre de 0,5 point de PIB.**

Dans le contexte exposé de faiblesse de la consommation et de l'investissement des ménages et des entreprises, le passage de relais souhaité de la demande publique à la demande privée ne s'est donc pas produit.

Ce dynamisme maintenu de la demande publique en dépit d'un contexte de consolidation budgétaire s'explique par le fait que celle-ci est le fruit de hausses des recettes davantage que de baisses des dépenses.

De fait, les dépenses publiques ont continué d'augmenter plus rapidement que le PIB en 2025. Dans le détail, la consommation et l'investissement des administrations publiques ont augmenté respectivement de 1,7 % et 2,2 % en volume alors que, dans le PLF initial, elles devaient baisser de respectivement 0,2 % et 0,7 %.

II. UNE PREMIÈRE ÉTAPE NOTABLE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN 2025, MALGRÉ UN LOURD PASSIF HÉRITÉ DE 2023 ET 2024 DONT LES EFFETS CONTINUENT DE PESER

A. UNE HAUSSE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS CONTENUE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, EN DÉPIT DE LA DIFFICULTÉ À MAÎTRISER LA FORTE DYNAMIQUE DE CERTAINS DE SES POSTES

1. Des progrès dans la maîtrise des dépenses s'expliquant par un pilotage infra-annuel fin, aidé par une inflation plus basse que prévue

En 2025, les dépenses des administrations publiques augmentent de 2,5 %, après + 4,0 % en 2024 et + 3,7 % en 2023. Cela s'explique par un ralentissement du rythme de croissance de plusieurs postes de dépenses : dépenses de fonctionnement, dépenses de consommations intermédiaires et rémunérations.

Les comptes nationaux des administrations publiques publiés par l'Insee soulignent le **poids de la faible inflation** en 2025 dans le ralentissement des dépenses des administrations publiques.

Un **pilotage infra-annuel fin**, centré sur le périmètre de l'État, explique pour le reste la bonne tenue de la dépense publique.

Ces deux facteurs ne sont cependant pas pérennes, ce qui renvoie à la nécessité d'une stratégie démocratiquement assumée de réduction de certains postes de dépenses publiques.

En outre, **deux postes de dépenses sont demeurés particulièrement dynamiques** (dépenses sociales au sens large et dépenses d'intérêt), si bien qu'au total la **croissance des dépenses publiques (2,5 %) demeure supérieure au PIB en valeur (1,9 %)**, accroissant de ce fait le ratio de dépenses publiques.

2. Un poids prépondérant des dépenses sociales, en particulier des retraites, dans la dynamique des dépenses primaires, que le Gouvernement a tenté en vain de limiter

Sur 41,4 milliards d'euros d'augmentation des dépenses des administrations publiques en 2025, 6,5 milliards d'euros s'expliquent par la hausse de la dépense d'intérêts, qui est la résultante des politiques budgétaires passées, et 34,9 milliards d'euros correspondent à la dépense primaire (hors charge d'intérêts).

Près de 68 % de la hausse des dépenses primaires, soit 23,6 milliards d'euros, proviennent des seules prestations sociales. Pourtant, les dépenses de chômage ont stagné voire reculé malgré la dégradation du marché du

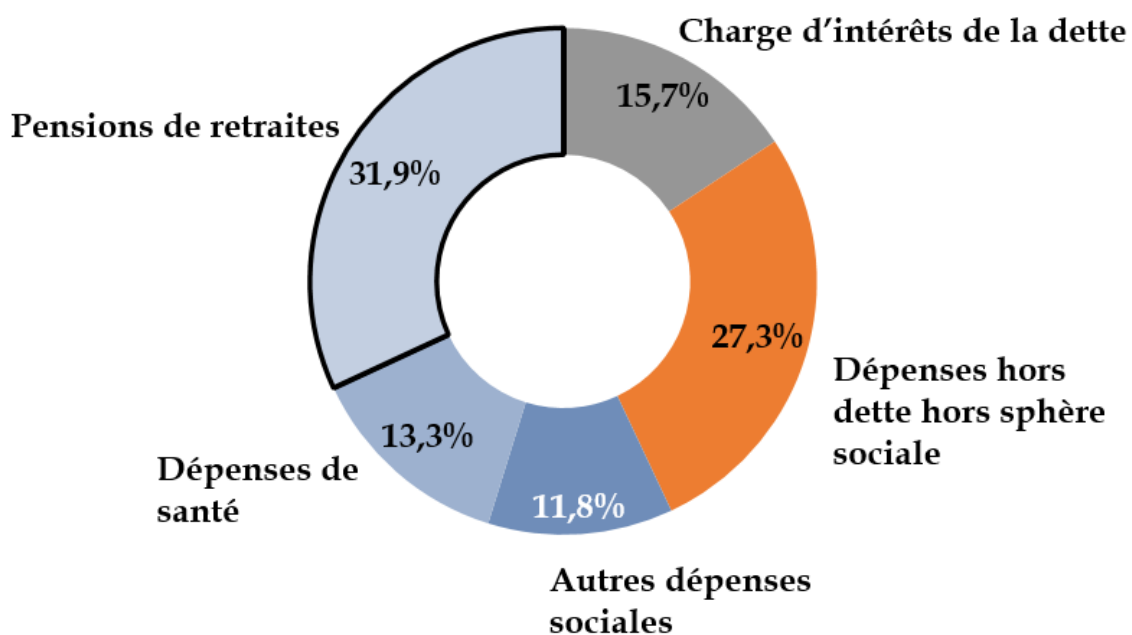
travail et les minima et allocations sociales ont été moins dynamiques qu'en 2024, en étant revalorisés de 1,7 %.

La hausse des pensions de retraites, de 13,2 milliards d'euros en une année, **compte à elle seule pour 38 % de la hausse des dépenses primaires en 2025**. Les retraites sont, de loin, le premier poste des dépenses sociales. De ce fait, leur augmentation explique plus de la moitié des dépenses sociales en 2025.

À cela s'est ajoutée selon l'Insee une **augmentation des remboursements de santé marchande** (consultations médicales, médicaments¹...) **plus rapide qu'en 2024**, de 5,5 milliards d'euros supplémentaires. Logiquement, les dépenses de santé sont fonction de l'âge, le ratio de dépenses entre les 2-16 ans et les plus de 85 ans atteignant 12 en 2023². D'autres dépenses de santé orientées sur la population en âge de travailler, telles que les indemnités journalières (+ 0,8 Md€) ou les prestations incapacité et invalidité (+ 0,4 Md€), ont augmenté moins vite.

Décomposition de la hausse des dépenses publiques par grands postes en 2025

(en % de la hausse totale des dépenses publiques)



Source : commission des finances, d'après le projet de loi

¹ Le projet d'une baisse de 5 % des remboursements de certains médicaments par arrêté en parallèle du PLFSS a été l'un des autres motifs de la censure du gouvernement de Michel Barnier.

²<https://evaluation.securite-sociale.fr/home/maladie/1.6.3.%20Recours%20aux%20soins%20et%20cons.html>

Ce « point de fuite » des dépenses publiques apparaît de plus en plus difficile à maîtriser. Ainsi, le Premier ministre Michel Barnier a remis la démission de son gouvernement au président de la République après l'adoption d'une motion de censure non sur le projet de loi de finances, mais **sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, au sujet en particulier d'une mesure de report de l'indexation des retraites sur l'inflation de six mois (du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2025), pour un montant évalué à 4 milliards d'euros.** L'indexation a finalement été de 2,2 % au 1^{er} janvier, soit davantage que la revalorisation des minima sociaux en avril.

L'actuel ministre de l'action et des comptes publics, David Amiel, a rappelé devant la commission des finances du Sénat le 29 avril 2026¹ que *« depuis quarante ans, notre préférence collective est allée aux transferts individuels au détriment des investissements collectifs, ce qui s'est matérialisé par une hausse très importante des dépenses de retraite et de santé. Ainsi les gens ont-ils l'impression de payer davantage d'impôts pour des services publics qui fonctionnent moins bien... Ils ont raison ! Le vieillissement de la population explique cette dynamique, mais l'ampleur des investissements publics à réaliser dans les biens communs va nous obliger à des choix collectifs importants. »*

3. Des collectivités territoriales qui ont su maîtriser leurs dépenses à la veille des échéances de 2026

Alors que les dépenses publiques (+ 2,5 %) ont continué de progresser plus rapidement que le PIB en valeur (+ 1,9 %), **le tableau est beaucoup plus favorable pour les dépenses des administrations publiques locales (Apul),** dont la croissance a fortement ralenti en 2025, avec une **hausse limitée à 1,5 % en valeur** après + 4,7 % en 2024.

L'évolution des dépenses a ainsi été moins dynamique que prévu, y compris hors transferts entre administrations publiques, **la hausse en valeur avant ces transferts ayant été de 1,7 %, soit inférieure au rythme des dépenses de l'État et de la sécurité sociale.** Une fois corrigée de l'évolution des prix, la dépense publique locale, même hors transferts, est quasi stabilisée, la hausse n'étant que de 0,6 % en volume.

Cette contribution des collectivités à une exécution budgétaire meilleure que prévue est d'autant plus **remarquable** qu'elle intervient à la veille des élections municipales, période lors de laquelle le **cycle des investissements** est au plus haut pour les communes, qui assurent deux tiers de l'investissement local, compte tenu de l'arrivée à maturité et de la réalisation de projets initiés en début de mandat. Les investissements locaux ont nettement moins augmenté qu'en 2024 dans les communes (+ 7,6 % contre + 11,5 %), et ont même diminué dans les régions, de façon très marquée dans les départements (- 12,7 %), ainsi qu'au total pour les collectivités.

¹ Voir le compte rendu cette audition infra dans le présent rapport.

Les dépenses de consommation intermédiaire ont elles aussi reculé dans les communes et les départements.

Dans le même temps, **les recettes locales ont progressé à hauteur de 2,3 %**, notamment grâce à la dynamique des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en lien avec les hausses de taux votées par de nombreux départements et la reprise du marché immobilier après deux ans d'atonie.

Le déficit des Apul s'est ainsi réduit de 2,2 milliards d'euros, pour s'établir à 15,6 milliards d'euros. Par comparaison, le déficit de l'État est de 128 milliards d'euros.

B. UN EFFORT EN RECETTES EXCEPTIONNEL, DONT LA REPRODUCTION NE SAURAIT TENIR LIEU DE STRATÉGIE DE REDRESSEMENT

1. Des « bonnes nouvelles en recettes » s'expliquant par un retour à la normale de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

Au total, l'Insee constate une hausse dynamique des impôts, de 38,7 Md€ en 2025. Les recettes publiques ont été plus élevées en exécution que prévu dans le PLF amendé, à hauteur de 7,6 Md€ en 2025, pour « *un peu plus de la moitié du fait des prélèvements obligatoires et pour le reste en recettes hors prélèvements obligatoires* ».

Les 4,4 Md€ de prélèvements obligatoires supplémentaires par rapport au PLF 2025 amendé proviennent surtout d'**un effet de base lié à une exécution 2024 supérieure à celle qui était attendue dans le PLF 2025 amendé**, à hauteur de 4,3 Md€.

Pour une part, la dérive des comptes publics observée en 2023 et en 2024 a résulté du **faible effet d'entraînement de l'activité économique sur les recettes fiscales**, ainsi que l'ont souligné les travaux conduits par le Président et le Rapporteur général de la commission des finances¹. L'ancien magistrat financier François Ecalte confirme² que « *l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB a été particulièrement forte en 2017 et 2022 (1,5) puis particulièrement faible en 2023 (0,4) et 2024 (0,6)* ». Le HCFP relève dans son avis sur le présent projet de loi que la croissance spontanée des recettes a été « *légèrement meilleure que prévu* », en étant proche de la croissance du PIB (1,1 point). Cette variable a joué dans la tenue des comptes en 2025.

¹ Rapport d'information n° 685 (2023-2024), « Dégradation des finances publiques : entre pari et déni », déposé le 12 juin 2024. En ligne : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-685-notice.html>

² Fipeco, « L'impact de la croissance sur le déficit public » : <https://www.fipeco.fr/fiche/Limpact-de-la-croissance-sur-le-d%C3%A9ficit-public>

Les **recettes des administrations de sécurité sociale**, largement assises sur la masse salariale, ont augmenté de 2,4 %, soit moins rapidement que les dépenses des ASSO, ce qui a dégradé le solde des ASSO et causé un déficit.

2. Des « mesures nouvelles en recettes » exceptionnelles et temporaires rendues nécessaires pour faire face à une situation budgétaire particulièrement dégradée

Afin d'assurer la maîtrise des comptes publics après deux ans de baisses de recettes non financées, **le Gouvernement a recouru à davantage d'impôts**, les mesures nouvelles en recettes, qui étaient de 6 Md€ en 2024 dans un contexte d'élasticité des recettes à la croissance encore faible, s'étant élevées à 23 Md€ en 2025, soit un **surcroît de 17 Md€ en un an**. Il s'est agi d'un choix assumé par le Gouvernement, à titre exceptionnel, et aux fins de limiter le recours à la dette, qui peut être lu comme une forme d'impôt différé.

Au total, le HCFP confirme dans son avis que *« la réduction du déficit en 2025 est due aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires »* à hauteur de 23 milliards d'euros notamment à la surtaxe d'impôt sur les sociétés (7,5 Md€), au reprofilage des allègements généraux de cotisations (2 Md€), à la hausse des cotisations des employeurs publics (1,8 Md€) et à la sortie du bouclier tarifaire sur l'électricité (3,7 Md€).

Selon l'avis du HCFP, la contribution différentielle sur les hauts revenus a connu un *« rendement décevant »*, étant *« vraisemblablement pénalisée par des comportements d'optimisation (avec des versements de dividendes importants fin 2024) »*. Son rendement, estimé à 388 millions d'euros, contre 2 milliards d'euros en PLF 2025, n'est pas encore définitivement connu¹.

À noter que, **sans les 7,5 Md€ de recettes liées à la surtaxe d'impôt sur les sociétés, la hausse de la dépense primaire nette aurait été de 20 Md€, soit + 1,2 %, dépassant de 0,4 point la recommandation du Conseil, et risquant de ce fait de placer la France en infraction.**

3. Des prélèvements sur les entreprises qui doivent rester exceptionnels, au risque de fragiliser la croissance potentielle à moyen terme

Malgré un respect de la trajectoire fixée et une exécution meilleure que prévue, la méthode employée jusqu'à présent ne pourra être reconduite pour la suite de la programmation (2026-2029), en particulier pour le volet recettes, sans poser la question du **consentement à l'impôt** : le taux de prélèvements obligatoires s'élève à 43,6 % en 2025, un niveau en hausse de

¹ L'acompte versé représente 95 % de l'impôt dû. Le montant de la contribution étant estimé par les contribuables eux-mêmes, cela pourrait donner lieu à des corrections ultérieures.

0,8 point par rapport à celui de 2024 et désormais proche de celui de 2019 (44 % du PIB). Selon Eurostat, **la France enregistre le deuxième taux de recettes publiques de l'Union européenne après la Finlande.**

Ces mesures « *ont des multiplicateurs budgétaires faibles à court terme mais plus élevés à long terme* » (OFCE), et elles compromettent la suite de la trajectoire en fragilisant la croissance.

Le Fonds monétaire international (FMI) confirme que, compte tenu du poids de la fiscalité en France qu'« *un recours accru aux hausses d'impôts n'est ni réaliste ni souhaitable, compte tenu des risques qu'il ferait peser sur la confiance des entreprises, la compétitivité et la croissance* »¹.

Or, après avoir promis en juin 2025 que la **surtaxe d'impôt sur les sociétés**, « *n'existera[it] plus en 2026* » (Amélie de Montchalin), le Gouvernement l'a finalement reconduite dans la loi de finances initiale (pour un rendement prévisionnel de 6 milliards d'euros en 2026 après 7,5 milliards d'euros en 2025) et n'a toujours pas formellement écarté de la maintenir en 2027.

C. MALGRÉ UNE EXÉCUTION DU BUDGET 2025 REMARQUABLE, LE NON-RESPECT DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS DE LA FRANCE EN 2023 ET 2024 PÈSE MASSIVEMENT SUR LA SOUTENABILITÉ DE SA DETTE

1. Une amélioration du solde public de 0,7 point de PIB sur l'année, presque à la hauteur de l'effort souhaité par le Gouvernement à l'automne 2024

Encore attendu à 5,4 % en exécution lors du dépôt du PLF 2026, ce qui était le niveau prévu dès le PLF 2025 amendé, **le déficit public de l'année 2025 s'est finalement établi à 5,1 %** d'après les premiers résultats des comptes nationaux publiés fin mars par l'Insee². Le besoin de financement des administrations publiques en comptabilité nationale s'est en effet élevé à 152,5 Md€, sur un produit intérieur brut de 2 994,7 Md€.

Par rapport à l'année précédente, caractérisée par un déficit de 5,8 % inédit hors période de crise, **la réduction du déficit a été de 0,7 point, presque autant que ce que le gouvernement de Michel Barnier avait fixé comme ambition (0,8 point dans le PLF 2025 initial, cible dégradée à 5,4 % dans le**

¹ Dans cette « Déclaration des services du FMI à l'issue de leur mission de 2026 au titre de l'article IV en France », l'institution précise que si néanmoins des mesures de recettes supplémentaires devaient être décidées, elles « devraient en priorité viser à réduire les niches fiscales, éliminer les dépenses fiscales inefficaces et corriger les distorsions dans la taxation des revenus du capital, tout en renforçant le civisme fiscal et l'équité du système » : <https://www.imf.org/fr/news/articles/2026/05/21/mcs-052126-france-staff-concluding-statement-of-the-2026-article-iv-mission>

² Ces premières remontées, communiquées à Eurostat et à la Commission européenne pour le suivi des engagements européens, sont susceptibles d'ajustements ultérieurs, en lien notamment avec l'exécution des secteurs institutionnels hors-Apuc.

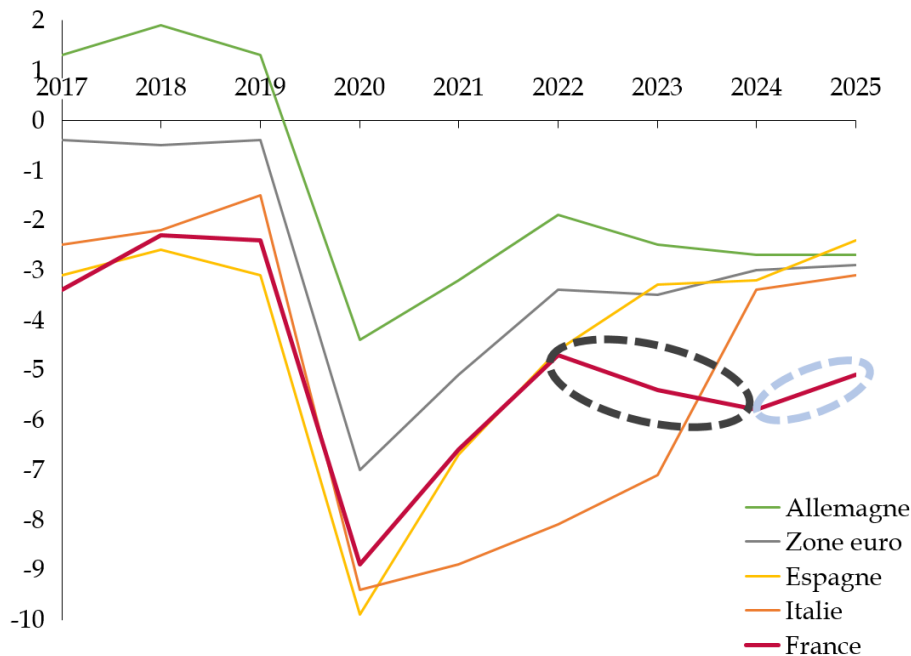
PLF amendé). Le niveau atteint est inférieur de 21,2 Md€ à ce qu'il aurait été si le déficit était resté de 5,8 % du PIB en 2025. L'effort est d'autant plus louable que la charge d'intérêts de la dette a joué dans le même temps en sens contraire, continuant d'augmenter en lien avec la hausse des taux d'intérêt s'appliquant à un stock de dette élevé (cf. *supra*).

En dynamique, la hausse des dépenses primaires nettes (avant mesures nouvelles en recettes) a été inférieure de 23,9 milliards d'euros à celle enregistrée en 2024, tandis que la hausse de ces mesures nouvelles a été supérieure de 17 milliards d'euros à celle constatée en 2024.

C'est donc paradoxalement l'année qui a suivi la dissolution de juin 2024 qu'un début de redressement des comptes publics aura été atteint en France, après deux années de dérive historique et alors que nos principaux voisins convergent vers le seuil de 3 % de déficit synonyme de sortie de la procédure pour déficits excessifs. **Seule l'Espagne réduit son ratio de déficit plus substantiellement (à hauteur de 0,8 point en 2025), et la faiblesse de la croissance nominale du PIB en France, par contraste avec le dynamisme espagnol, fait que la performance est encore plus remarquable.**

Évolution du solde public depuis 2017 en comparaison européenne

(en % du PIB)



Source : commission des finances, d'après Eurostat.

Dès lors, le rapporteur général apprécie de voir le Gouvernement enfin s'engager dans une première étape de consolidation, qui marque le succès à la fois de la feuille de route courageuse du Gouvernement de Michel Barnier, de la commission mixte paritaire conclusive ayant conduit,

après une loi spéciale exceptionnelle, à l'adoption tardive du projet de loi de finances pour 2025, et, enfin, de l'exécution fermement tenue par le gouvernement de François Bayrou.

Le rapporteur général observe néanmoins qu'avec 5,1 % de déficit public, la situation des finances publiques françaises demeure très dégradée, sinon critique, quand les autres économies de la zone euro connaissent une situation nettement plus favorable, de convergence en deçà du seuil de déficit excessif (2,9 % en 2025). Il précise que **cette approbation ne doit pas être lue comme un *quitus* pour la gestion du Gouvernement.**

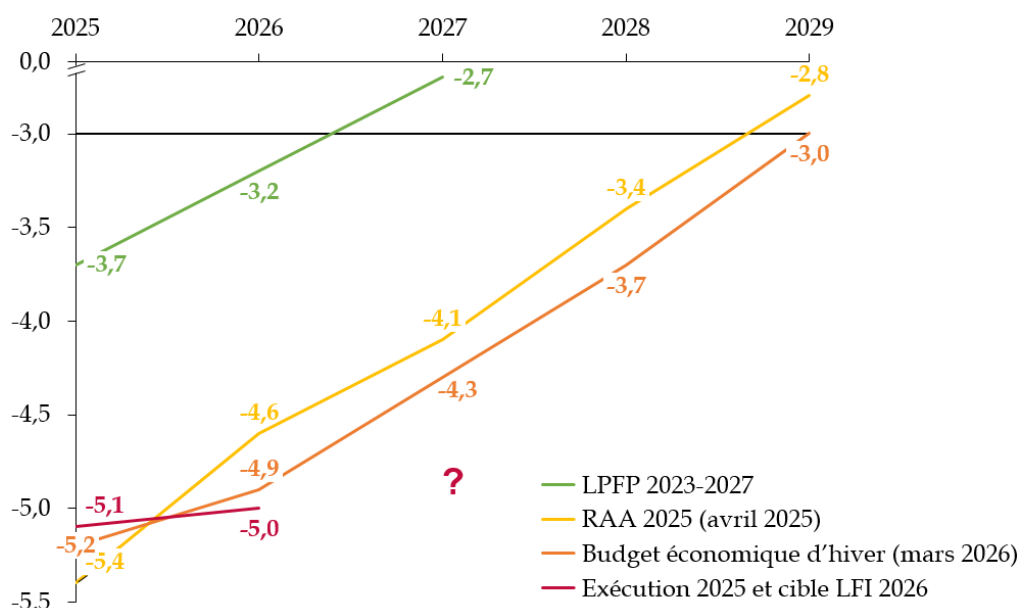
2. Un engagement européen de la France tout juste respecté en 2025, mais un écart avec la LPFP qui donne la mesure de ce qu'aurait permis une gestion saine des finances publiques depuis 2023

S'agissant de ses engagements européens, la France respecte tout juste la recommandation du Conseil¹ de ne pas augmenter les dépenses primaires nettes (considérées comme pilotables) au-delà de 0,8 % en valeur (12,5 milliards d'euros), pour la première année du plan structurel et budgétaire à moyen terme 2025-2029. Lors du dépôt du PLF 2026, la hausse prévue des DPN était encore de 1 %. En 2024, première année pour laquelle elle a été calculée, elle augmentait de 53,4 milliards d'euros soit 3,5 %. L'effort fourni en 2025 est donc substantiel tant en recettes qu'en dépenses.

Le Sénat proposait cependant une trajectoire plus ambitieuse de consolidation dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Celle-ci, déjà obsolète lors de sa promulgation, prévoyait un déficit public de 3,7 % du PIB en 2025, ce qui aurait rapproché la France de la perspective de sortir de la procédure pour déficits excessifs.

¹ Il est renvoyé à l'analyse du rapport d'avancement annuel pour une présentation plus exhaustive de la conformité de l'exécution 2025 au plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), document-clé établi pour la période 2025-2029 afin de traduire les obligations du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) révisé en avril 2024.

Évolution des trajectoires de déficit public du Gouvernement (en % du PIB)



Source : commission des finances

L'écart entre le solde structurel exécuté et celui prévu par la LPFP 2023-2027 s'établit à 1,4 point de PIB. Supérieur à 0,5 point de PIB, il s'agit donc d'un écart « important » au sens de l'article 62 de la loi organique relative aux lois de finances¹. Dans ces conditions, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a déclenché le mécanisme de correction prévu par ce même article.

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

Il reviendra donc au rapport annexé au projet de loi de finances pour 2027, et prévu par l'article 62 de la LOLF, de justifier, le cas échéant « les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques ».

Comme expliqué dans le rapport sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour 2024 cette procédure est cependant largement obsolète et mériterait d'être actualisée.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

3. Un déficit public qui demeure très supérieur au solde stabilisant la dette, dans un contexte de hausse de la charge d'intérêts

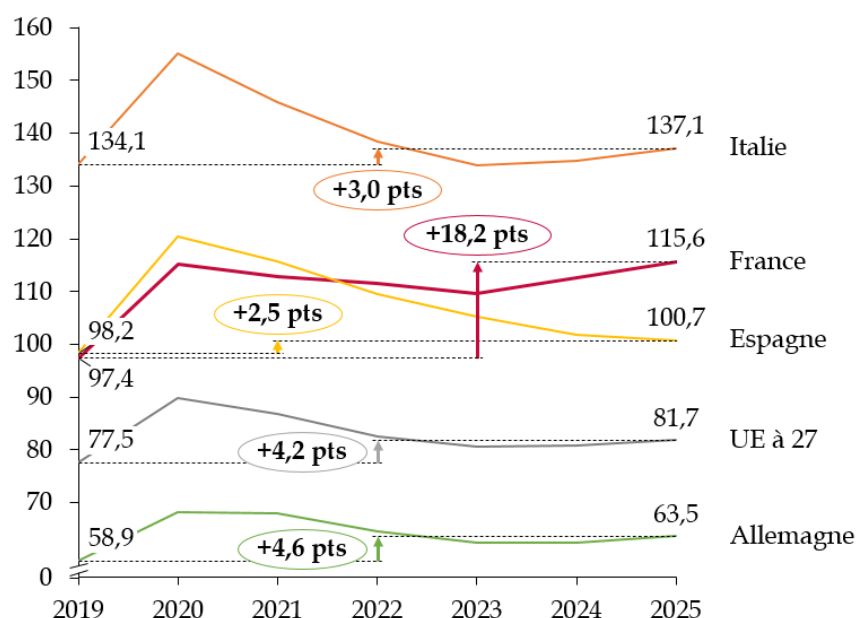
Du fait notamment de la remontée des taux liée au durcissement de la politique monétaire depuis 2022, **le ratio d'endettement de la France a augmenté de manière préoccupante d'environ 3 points de PIB par an depuis 2023 (109,5 % du PIB en 2023, 112,6 % en 2024, 115,6 % en 2025)**. Ces chiffres témoignent de la singularisation de la dynamique de la dette en France en comparaison européenne.

Le déficit observé en 2025 maintient la France sur cette même trajectoire (118,4 % prévus en 2026), en raison notamment de la dynamique propre de la charge de la dette.

Or, c'est l'analyse de la soutenabilité de la dette (*debt sustainability analysis, DSA*) qui sous-tend désormais le cadre européen régissant les finances publiques au sein de l'Union européenne. De ce fait, comme alertait la Cour des comptes dès le début de l'année 2026 dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, **le déficit public enregistré en France en 2025 demeure bien supérieur à celui qui permettrait de stabiliser la dette publique.**

Évolution de la dette publique depuis 2019

(en % du PIB)

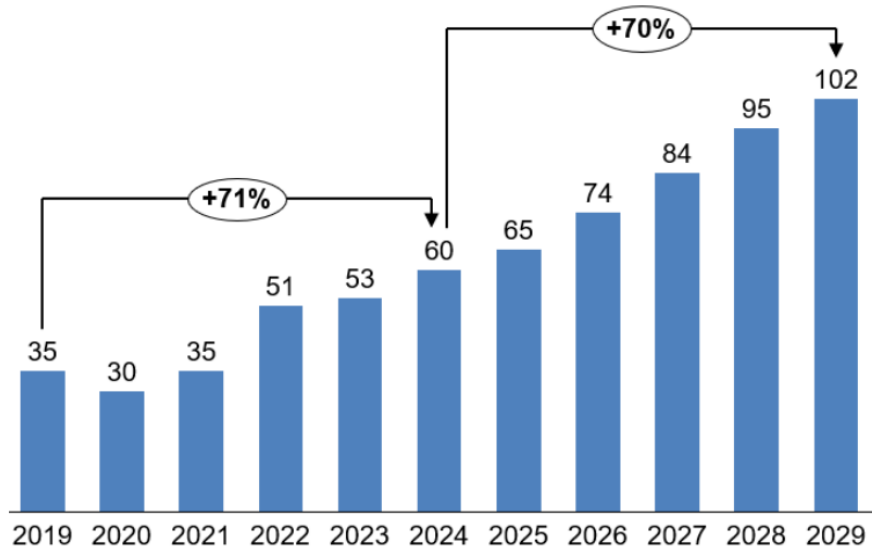


Source : commission des finances, à partir des données d'Eurostat

Il en résulte une augmentation de la charge d'intérêts de la dette (toutes APU) qui, en comptabilité nationale, dépasserait 100 milliards d'euros à horizon 2029, privant les pouvoirs publics de marges de manœuvre pour investir dans la défense, le climat, l'innovation ou l'éducation.

Évolution de la charge de la dette

(toutes APU, en Md€, en comptabilité nationale)



Source : commission des finances, à partir de la documentation budgétaire

DEUXIÈME PARTIE LES COMPTES DE L'ÉTAT EN 2025

I. LE SOLDE BUDGÉTAIRE

L'année 2025 a connu **la plus forte réduction du déficit budgétaire en une seule année depuis 2011**, année de sortie de la crise financière¹.

Cette réduction est d'abord due à la **progression des recettes**, mais aussi à une **modération budgétaire**, malgré l'accroissement de dépenses contraintes comme la charge de la dette.

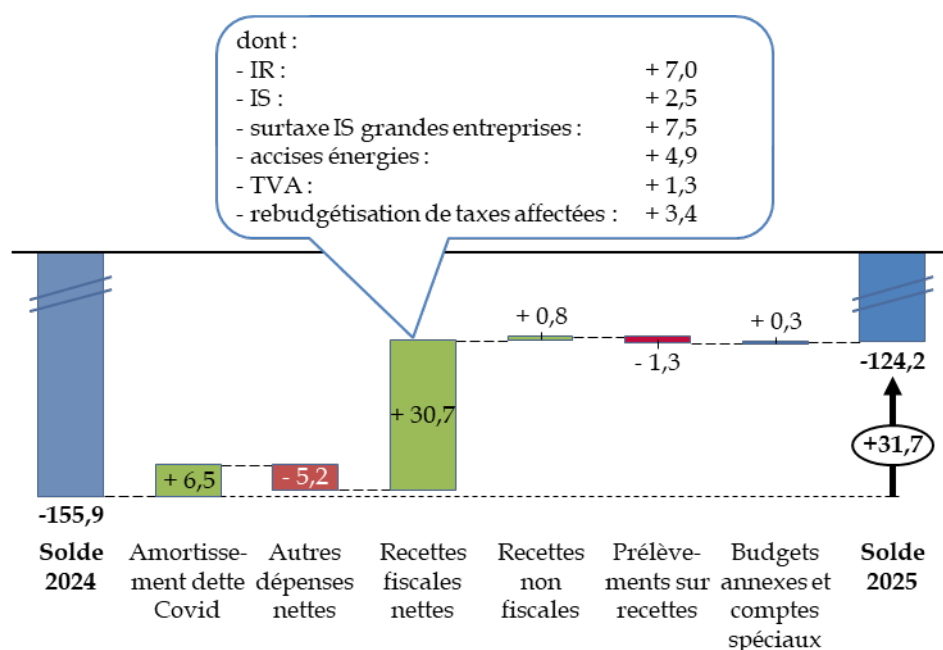
A. UNE DIMINUTION HISTORIQUE DE 31,7 MILLIARDS D'EUROS DU DÉFICIT DE L'ÉTAT, QUI RÉSUITE TOUTEFOIS EXCESSIVEMENT D'UNE HAUSSE DU PRODUIT DES IMPÔTS

Le **déficit budgétaire** s'établit à **124,2 milliards d'euros en 2025**, soit une réduction de **31,7 milliards d'euros** par rapport au déficit de 2024 (155,9 milliards d'euros), due pour l'essentiel à l'augmentation des recettes fiscales nettes (+ 30,7 milliards d'euros), notamment l'évolution spontanée (+ 10,3 milliards d'euros), la création de taxes en loi de finances initiale pour 2025 (+ 8,4 milliards d'euros) et la sortie du bouclier tarifaire (+ 5,0 milliards d'euros sur les recettes nettes d'accises sur les énergies).

¹ Le déficit budgétaire a été de 90,7 milliards d'euros en 2011, marquant une forme de normalisation après deux années de déficit exceptionnel (138,0 milliards d'euros en 2009 et 148,8 milliards d'euros en 2010).

Évolution du solde budgétaire entre 2024 et 2025

(en milliards d'euros)



IR : impôt net sur le revenu. IS : impôt sur les sociétés net. Surtaxe IS grandes entreprises : contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises.

Source : commission des finances, à partir du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes

Les dépenses nettes du budget général sont en diminution de **1,3 milliard d'euros**, ce qui correspond à une augmentation de 5,2 milliards d'euros hors programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 ». Ce programme, supprimé en 2025, consommait en effet des crédits jusqu'en 2024 pour « amortir » la dette issue de la période de la crise sanitaire de 2020.

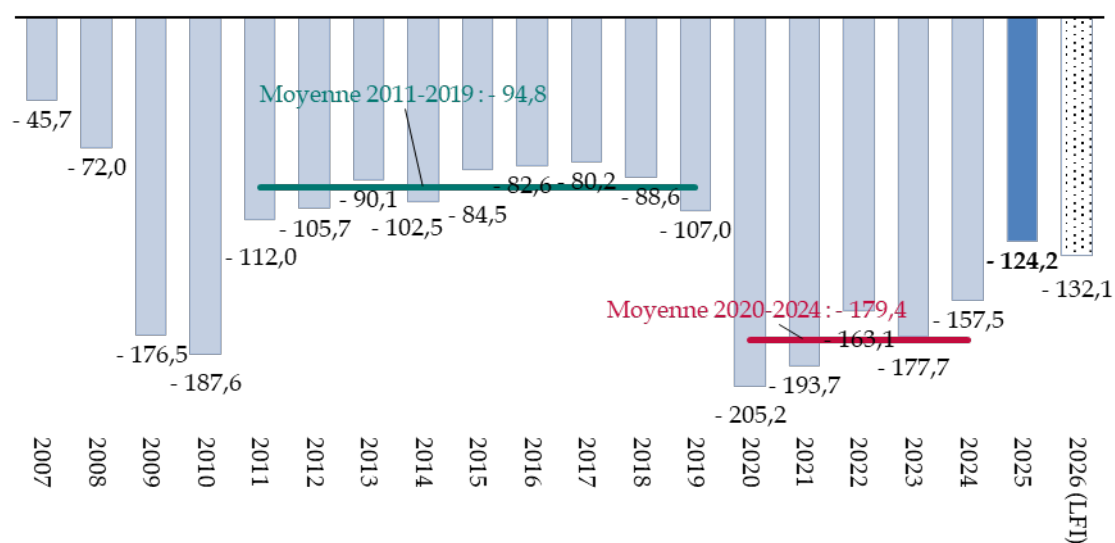
Les dépenses mesurées sur le **périmètre des dépenses de l'État (PDE)**, qui indiquent, mieux que le périmètre du budget général¹, les dépenses sur lesquelles le Gouvernement dispose de marges de pilotage, s'établissent à un niveau de **488,2 milliards d'euros**, soit une **hausse de 3,5 milliards d'euros** par rapport à 2024, ou + 0,73 %. **Cette hausse demeure modérée puisqu'elle est inférieure à l'inflation (+ 1,0 %).**

¹ Le périmètre des dépenses de l'État, défini à l'article 10 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, exclut notamment les dépenses liées à la dette ou au patrimoine de l'État ainsi que celles de la plupart des comptes de concours financiers, mais inclut les prélèvements sur recettes et les impositions affectées faisant l'objet d'une mesure de plafonnement.

À moyen terme, **l'année 2025 montre une amélioration très marquée des comptes**, le déficit budgétaire semblant enfin sortir de la « bosse » de déficit que, depuis l'année 2020, les Gouvernements successifs ne parvenaient pas à résorber.

Évolution à moyen terme du solde budgétaire de l'État, corrigé de l'inflation

(en milliards d'euros de 2025)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Le niveau du déficit demeure toutefois élevé puisqu'un tel niveau, même en euros constants, n'a pas été atteint au cours des années 2010 hors années de crise.

En outre, **le déficit budgétaire de l'État pourrait s'aggraver à nouveau en 2026** selon la prévision en loi de finances initiale (solde de -134,6 milliards d'euros), d'autant que celle-ci s'est fondée sur des hypothèses macroéconomiques qui ont été déjà révisées à la baisse, donnant lieu à la publication le 11 juin 2026 d'un décret d'ouvertures et d'un décret d'annulation de crédits¹.

Or, la gestion budgétaire, depuis 2017, a été marquée par un **élargissement considérable de l'écart entre les recettes et les dépenses**².

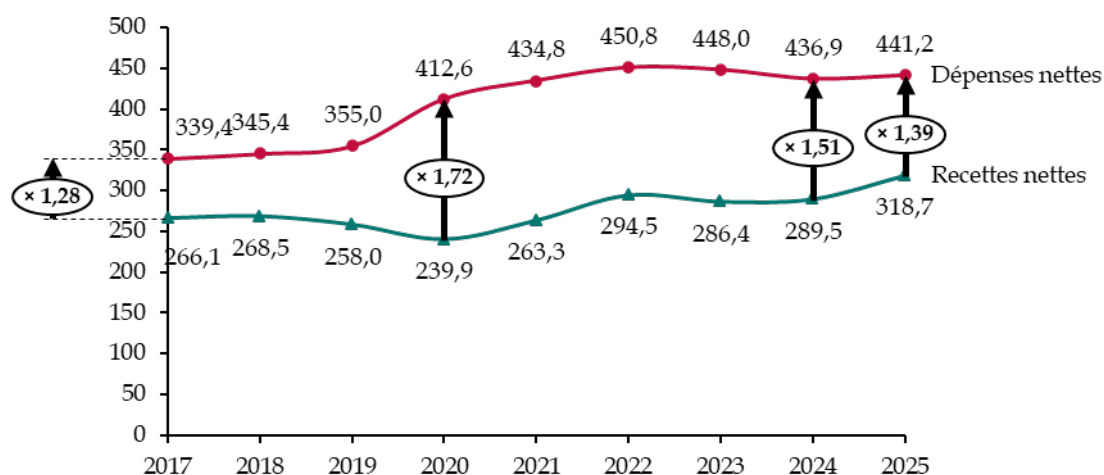
¹ [Décret n° 2026-489 du 11 juin 2026](#) portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et [décret n° 2026-490 du 11 juin 2026](#) portant annulation de crédits. Ces décrets sont présentés dans le [rapport d'information n° 702 \(2025-2026\)](#), du rapporteur général Jean-François Husson, présenté au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 3 juin 2026.

² Dans cette comparaison, les dépenses nettes sont retraitées pour retirer celles du programme 369 relatif à l'amortissement de la dette issue du Covid, car cette dépense purement comptable, étant utilisée pour rembourser des titres de dette, n'a pas d'effet sur le déficit de l'État en comptabilité nationale ni, plus globalement, sur la situation financière de l'État.

Alors que ce rapport était de 1,28 en 2017, il était passé à 1,72 en 2020, avant de connaître une lente décrue. **En 2025, l'État a dépensé 1,38 euro pour chaque euro de recettes, contre 1,51 euro en 2024.**

Évolution comparée des recettes et des dépenses du budget général entre 2017 et 2025

(en milliards d'euros)



Dépenses et recettes du budget général, nettes de remboursements et dégrèvements d'État, y compris fonds de concours. Dépenses minorées des dépenses du programme 369 et recettes minorées des prélèvements sur recettes.

Source : calculs commission des finances, à partir des documents budgétaires

Malgré une légère augmentation des dépenses nettes en 2025, hors programme 369, **la très forte hausse des recettes a permis de réduire significativement l'écart entre dépenses et recettes, sans toutefois revenir au niveau de 2017.**

Il convient toutefois de rappeler que **l'objectif devrait être**, non pas de se maintenir à un tel écart entre les recettes et les dépenses, mais de les rapprocher et de les faire coïncider afin de **rétablir enfin l'équilibre budgétaire** perdu depuis 1974.

Or, **l'amélioration nette des comptes en 2025 repose de manière importante sur la progression des recettes**, épuisant les marges de progression disponibles. **Seule une action résolue sur les dépenses** pourra à l'avenir conduire à un rétablissement approfondi et durable des comptes.

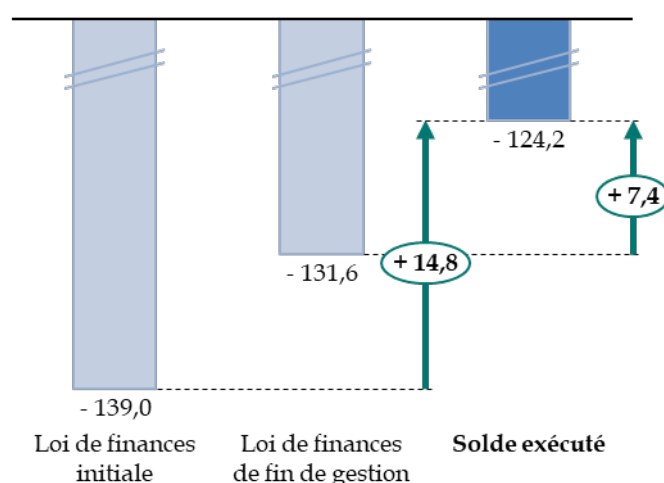
L'année 2025 est donc celle d'un début de rétablissement des comptes de l'État, qui demeure fragile et devra être confirmé sur la durée.

B. LE DÉFICIT EXÉCUTÉ EST INFÉRIEUR DE 14,8 MILLIARDS D'EUROS À CELUI PRÉVU PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE, EN RAISON D'UNE AMÉLIORATION DES RECETTES COMME D'UN NIVEAU DE DÉPENSES INFÉRIEUR À LA PRÉVISION

Le **déficit budgétaire** de l'État constaté, à un niveau de **124,2 milliards d'euros**, est en **amélioration de 14,8 milliards d'euros** par rapport au montant de 139,0 milliards d'euros prévu en **loi de finance initiale** pour 2025¹ et de 7,4 milliards d'euros par rapport à celui de 131,6 milliards d'euros prévu par la loi de finances de fin de gestion².

Évolution des prévisions de déficit en 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'amélioration du solde en loi de finances de fin de gestion, par rapport à la loi de finances initiale, résulte aussi bien de **recettes plus importantes que prévu**, en particulier pour l'impôt sur les sociétés (+ 5,2 milliards d'euros), que de la **modération des dépenses** du budget général. Celles-ci ont en effet fait l'objet **d'annulations nettes en fin d'exercice pour la première fois depuis 2014**, malgré la constatation d'une moins-value importante sur les recettes de TVA (- 5,0 milliards d'euros)³.

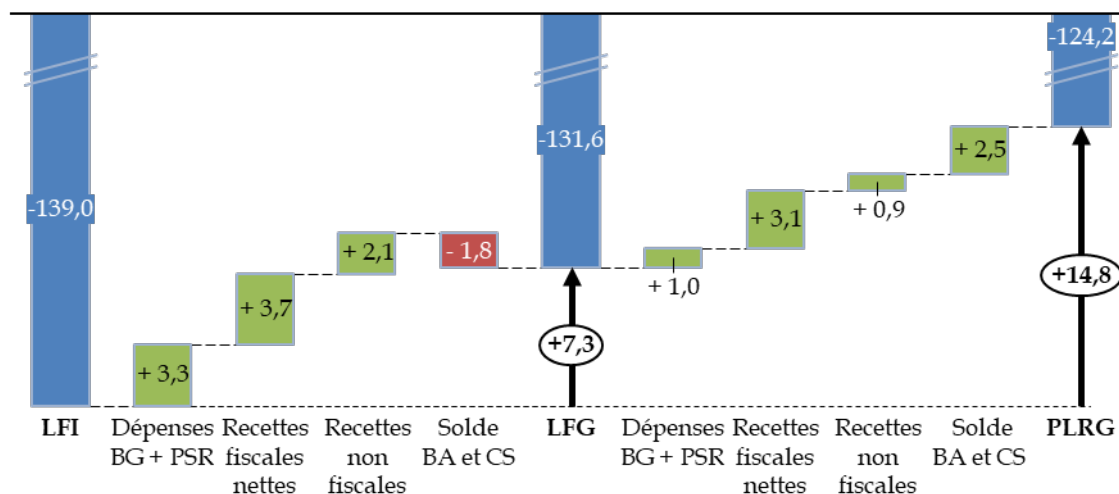
¹ [Loi n° 2025-127 du 14 février 2024 de finances pour 2025.](#)

² [Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.](#)

³ Pour une analyse détaillée, voir le [rapport n° 136 \(2025-2026\)](#), fait par le rapporteur général Jean-François Husson, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, déposé le 19 novembre 2025.

Facteurs d'évolution du solde entre la loi de finances initiale, la loi de finances de fin de gestion et le projet de loi relatif aux résultats de la gestion

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. BG : budget général. PSR : prélèvements sur recettes. BA : budgets annexes. CS : comptes spéciaux. LFG : loi de finances de fin de gestion. PLRG : projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

Source : commission des finances, à partir de l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux résultats de la gestion

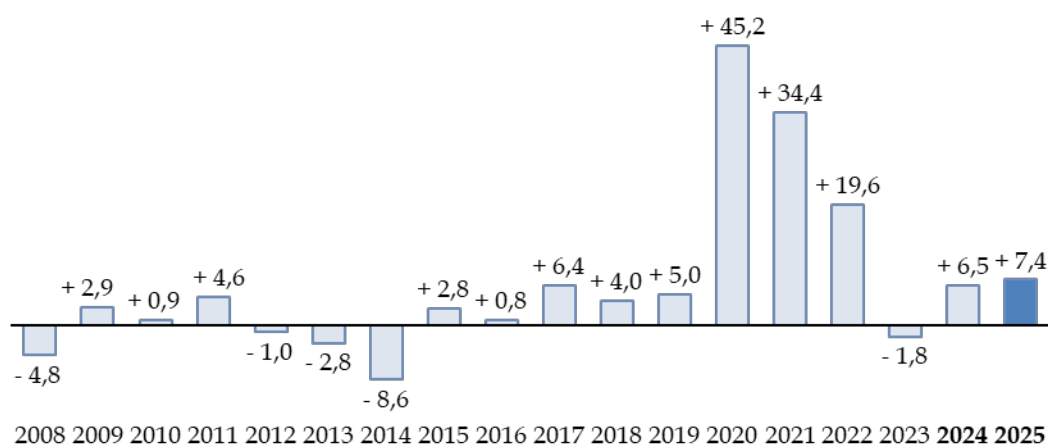
Le solde exécuté, constaté dans le présent projet de loi de résultats, est donc supérieur de + 7,4 milliards d'euros à celui prévu en loi de finances de fin de gestion.

Cet écart est important au regard de la faible durée qui sépare la date de promulgation de cette loi de la fin de l'année, soit trois semaines, et témoigne d'une difficulté persistante à appréhender les résultats dans la loi de finances de fin de gestion, même si, comme en 2024, **les facteurs vont cette fois dans le sens d'une amélioration de l'ensemble des composantes du solde** : recettes fiscales nettes (+ 3,1 milliards d'euros), recettes non fiscales (+ 0,9 milliard d'euros), dépenses nettes du budget général (- 1,0 milliard d'euros), solde des comptes spéciaux (+ 2,5 milliards d'euros).

Comme l'illustre le graphique suivant, **l'écart entre la prévision en fin d'exercice et l'exécution s'est accru depuis 2017**¹. Si cette évolution peut s'expliquer en partie par l'avancée de la date de publication de la loi de finances de fin de gestion², elle contribue aux **interrogations sur la qualité de la prévision**, aussi bien en dépenses qu'en recettes.

Écart entre le solde budgétaire prévu en fin d'exercice et celui constaté en exécution

(en milliards d'euros)



Lecture : différence entre le solde budgétaire exécuté et le solde prévu dans le tableau de financement de la dernière loi de finances rectificative promulguée ou de la loi de finances de fin de gestion de l'exercice.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

C. TOUTEFOIS, LE RÉSULTAT EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE SE DÉGRADE DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS, CONFIRMANT LE CARACTÈRE NON PÉRENNE DE CETTE AMÉLIORATION DU SOLDE

Si le solde budgétaire connaît une très importante amélioration de 31,7 milliards d'euros, le **résultat mesuré en comptabilité générale**, pour sa part, s'établit à un niveau de - 129,5 milliards d'euros, **en dégradation de 7,1 milliards d'euros** par rapport à 2024 (- 122,4 milliards d'euros).

Plusieurs éléments expliquent ce contraste entre les résultats mesurés en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale.

¹ L'écart plus faible constaté en 2023 correspondait à une compensation entre des écarts allant en sens contraire sur les dépenses et les recettes.

² Ou, avant 2022, de la dernière loi de finances rectificative de l'exercice. Cette loi, qui était promulguée dans les tous derniers jours de l'année jusqu'en 2017, est prise depuis 2018 entre le 30 novembre et le 10 décembre, de sorte que le Gouvernement n'a plus besoin de prendre un décret d'avance pour assurer les paiements en fin d'année.

En premier lieu, la **contribution exceptionnelle sur le bénéfice des grandes entreprises**, qui a amélioré les recettes budgétaires de 7,5 milliards d'euros sur l'exercice 2025, a pris techniquement la forme d'un acompte sur les bénéfices de 2026 : son produit sera donc rattaché à ce dernier exercice en comptabilité générale, et non à l'exercice 2025.

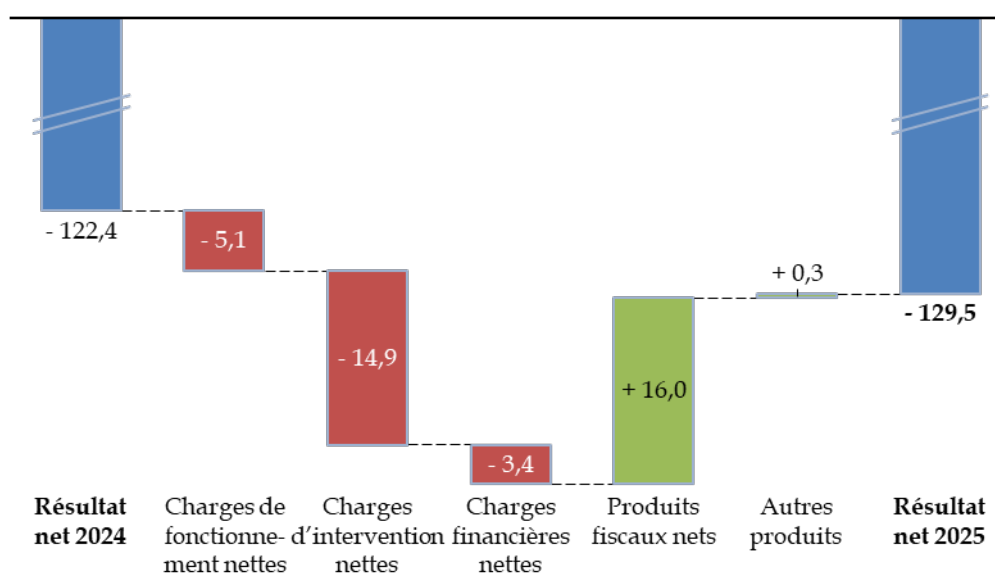
En outre, **la comptabilité générale ne tient pas compte** des opérations relatives aux immobilisations financières et notamment des **dépenses budgétaires relatifs à l'amortissement de la dette Covid**, dont la suppression en 2025 permet d'améliorer le solde budgétaire de 6,5 milliards d'euros.

Enfin, le résultat patrimonial avait été amélioré, en 2024, par la constatation de produits à recevoir d'un montant supérieur à 9 milliards d'euros, particulièrement au titre des charges de service public de l'énergie.

Ces importants facteurs d'amélioration du solde budgétaire n'étant pas pris en compte en comptabilité générale, la dégradation du résultat net entre 2024 et 2025 résulte d'une augmentation des charges incomplètement compensée par l'amélioration des produits fiscaux.

Évolution du résultat net entre 2024 et 2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du compte général de l'État

Les charges d'intervention, nettes des produits d'intervention, sont en augmentation de 14,9 milliards d'euros, malgré la sortie des boucliers tarifaires gaz et électricité qui réduit les transferts aux entreprises de plus de 24,5 milliards d'euros, parce que l'exercice 2024 avait connu des reprises sur provision d'un montant très élevé, qui aboutissent à une diminution relative,

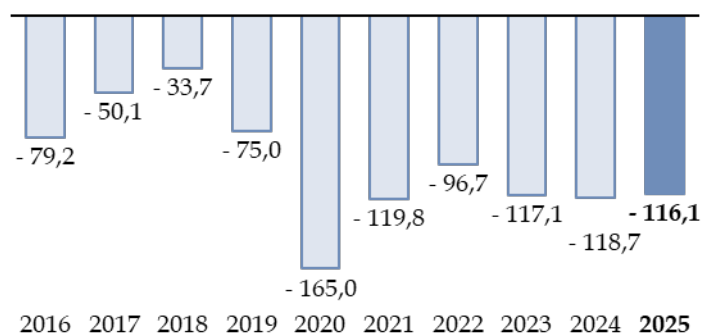
en 2025, des produits d'intervention. Les produits d'intervention sont également affectés par une diminution de 4,5 milliards d'euros des fonds versés par l'Union européenne au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹.

En sens inverse, **les produits fiscaux nets sont en augmentation de 16,0 milliards d'euros** (contre une augmentation de + 4,2 milliards d'euros seulement en 2024), principalement en raison de la progression du produit de l'impôt sur le revenu (+ 5,7 milliards d'euros), de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ou TICFE (+ 3,3 milliards d'euros) et de la TVA (+ 3,8 milliards d'euros). L'évolution des recettes fiscales sera décrite plus en détail *infra* du point de vue de la comptabilité budgétaire.

La situation nette se dégrade de 116,1 milliards d'euros, contre - 118,7 milliards d'euros l'année précédente.

Bilan : évolution de la situation nette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du compte général de l'État

Cette évolution reste toutefois largement négative, signe d'une **poursuite de l'appauvrissement de l'État** : le passif augmente beaucoup plus rapidement (+ 135,5 milliards d'euros, augmentation qui correspond presque entièrement à celle de l'encours de dette) que l'actif (+ 19,4 milliards d'euros).

La dégradation du bilan, année après année, illustre le caractère non vertueux de l'endettement : l'État finance par l'emprunt ses dépenses ordinaires, alors que l'emprunt devrait être réservé à des investissements accroissant l'actif de l'État et susceptibles, plus tard, de contribuer au remboursement de la dette.

¹ Voir *infra* une description de ce versement à l'occasion de la description du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne.

D. MALGRÉ UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION EN 2025, LE MONTANT DE LA DETTE REPRÉSENTE 8,6 ANNÉES DE RECETTES DE L'ÉTAT, CONTRE 6,3 ANNÉES EN 2017

Le **besoin de financement** a été en 2025 de **290,5 milliards d'euros**, contre 305,7 milliards d'euros en 2024 et 314,6 milliards d'euros en 2023.

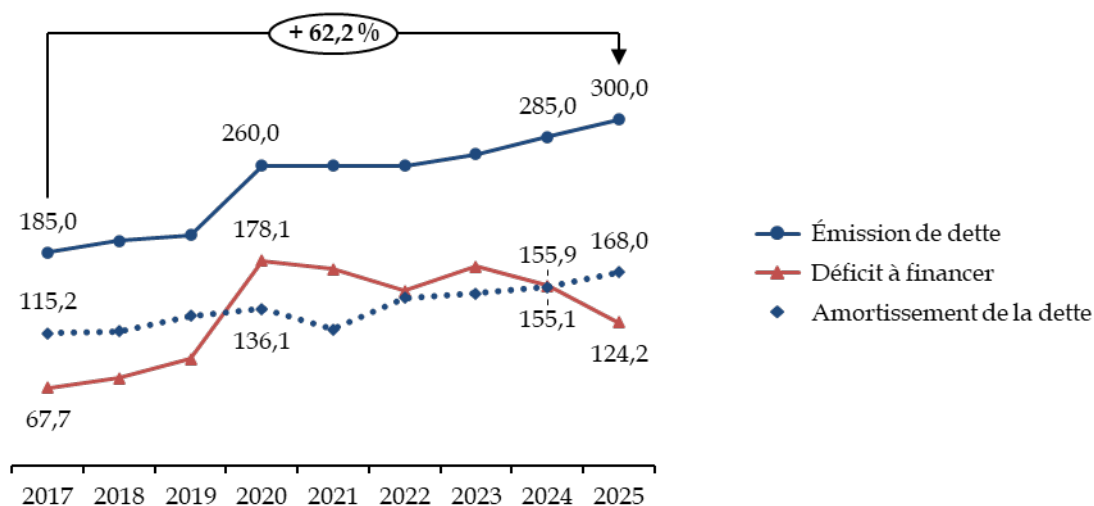
Cette diminution de 24,1 milliards d'euros du besoin de financement en deux ans est très inférieure à la réduction du déficit, qui est passé de 173,0 milliards d'euros en 2023 à 124,2 milliards d'euros en 2025 (- 48,8 milliards d'euros).

En effet, le **montant des emprunts de moyen et long terme à renouveler au cours de l'année**, qui constitue l'autre composante principale du besoin de financement, **est passé au cours de la même période de 149,6 à 168,0 milliards d'euros**, augmentant d'autant le besoin de financement¹.

Le refinancement des titres existants constitue ainsi une contrainte qui pousse la dette à s'auto-alimenter. **Les emprunts financent tout autant la reconduction des emprunts existants** (le « roulement » de la dette) **que les déficits nouveaux**.

Déficit à financer et amortissement de la dette à moyen et long termes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ Il convient également de prendre en compte l'effet de la neutralisation de la provision annuelle pour indexation du capital des titres indexés, inscrite en dépense dans le déficit budgétaire à financer alors qu'elle ne génère pas de besoin en trésorerie. Cette ligne a permis de réduire le besoin de financement de 15,8 milliards d'euros en 2023 et de 4,9 milliards d'euros seulement en 2025.

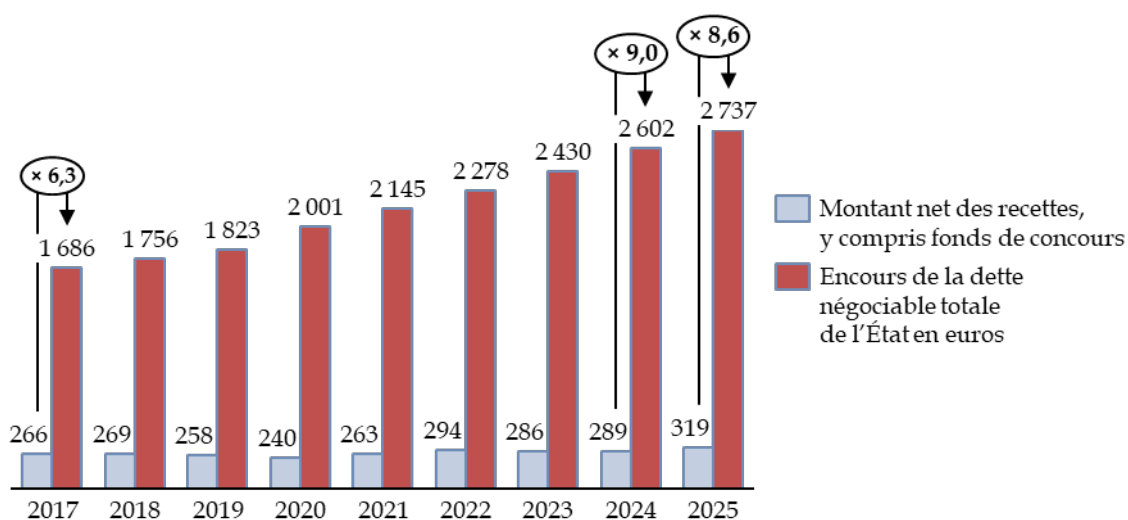
L'encours de la dette négociable totale de l'État était ainsi de **2 737 milliards d'euros** à la fin 2025, contre 2 602 milliards d'euros à la fin 2024 (+ 136 milliards d'euros).

Depuis 2017, l'encours de la dette a augmenté de **1 051 milliards d'euros, soit + 62,3 %**, alors que les **recettes totales nettes de l'État** augmentaient de 19,8 % seulement.

Alors qu'il aurait fallu, en théorie, **6,3 années de recettes pour rembourser la dette à la fin 2018**, il faudrait **8,6 années à la fin 2025**, après un pic à 9,0 années fin 2024.

Encours de la dette négociable et recettes totales nettes de l'État

(en milliards d'euros)



Encours de la dette négociable totale en fin d'année et montant total des recettes fiscales nettes et non fiscales de l'État, y compris fonds de concours, constatées dans les lois et projets de loi de règlement ou de résultat.

Source : commission des finances, à partir des données Insee et des lois et projets de loi de règlement et de résultat

Par ailleurs, la répartition des dépenses et des recettes entre section de fonctionnement et section d'investissement¹ montre en effet que la **section de fonctionnement** présente en 2025 un **déficit de 90,6 milliards d'euros**, correspondant pour l'essentiel à la différence entre les recettes de l'État et les dépenses de fonctionnement, y compris les prélèvements sur recettes. La Cour des comptes fait le même constat en mesurant, en comptabilité générale, le besoin de financement lié à l'activité courante de l'État (fonctionnement et interventions) à 103,6 milliards d'euros.

¹ Cette présentation est faite en annexe du projet de loi de finances en application de l'article 51 de la LOLF et mise à jour dans les fichiers de données annexés au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

La légère amélioration de la situation en 2025 est donc appréciable, mais ne peut constituer qu'un premier pas : **l'endettement couvre à peine le financement des dépenses de fonctionnement** alors qu'il devrait être tourné vers les dépenses d'avenir.

E. FACE À LA RIGIDIFICATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, LES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS ONT EU RECOURS À DES MESURES NON PÉRENNES OU PORTANT SUR LES RECETTES

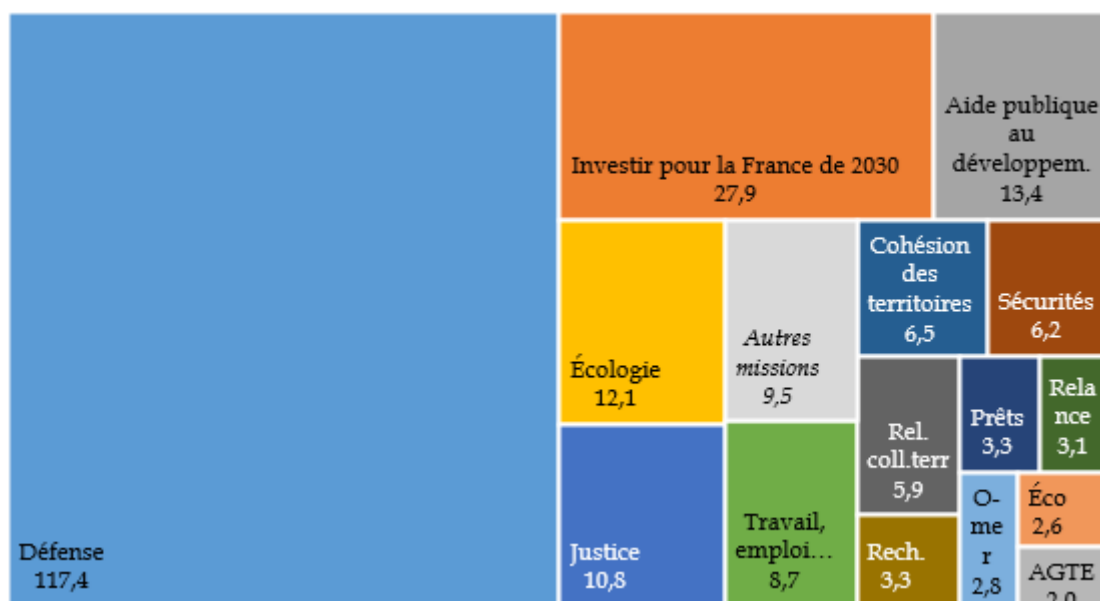
1. **En 2025, les restes à payer ont continué à progresser et engagent d'ores et déjà les dépenses des années à venir, limitant le périmètre sur lequel des réductions de dépenses pourraient être réalisées**

Les **restes à payer** correspondent à la **différence entre**, d'une part, les **engagements juridiques** pris et traduits comptablement par une consommation d'autorisations d'engagement et, d'autre part, les **paiements déjà réalisés pour satisfaire ces engagements**, qui se traduisent par une consommation de crédits de paiement. Ils apparaissent par nature pour des projets pluriannuels, par exemple un projet immobilier pour lequel l'autorité publique, en attribuant un marché public, s'engage à payer les intervenants au fur et à mesure de la réalisation du projet.

Les restes à payer correspondent donc à une **dépense à peu près inéluctable**, qui impactera l'équilibre budgétaire dans les années à venir : il est donc important, pour la bonne gestion budgétaire, de les maintenir dans des limites raisonnables.

Répartition des restes à payer entre les missions budgétaires en 2025

(en milliards d'euros)



AGTE : Administration générale et territoriale de l'État. Éco : Économie. O-mer : Outre-mer. Prêts : Prêts à des États étrangers (compte de concours financiers). Rech. : Recherche et enseignement supérieur. Relance : Plan de relance.

Source : commission des finances, à partir des données transmises par le Gouvernement

Dans ce qui suit, les restes à payer seront exprimés hors programme 369.

Le programme 369 et les restes à payer

Entre 2022 et 2024, le montant des restes à payer avait été artificiellement gonflé par les autorisations d'engagement, d'un montant de 165 milliards d'euros, ouvertes sur le programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 », présentées par le Gouvernement d'alors comme un engagement à rembourser la dette supplémentaire contractée pendant la crise sanitaire en 2020 et 2021.

Dès la première année le Sénat a voté la suppression de ce programme au motif qu'il était dépourvu de toute justification, car les crédits qu'il ouvrait pour « amortir » la dette étaient eux-mêmes financés par l'emprunt, de sorte qu'il n'avait aucune conséquence sur l'endettement. L'Assemblée nationale s'est ralliée à cette position dans le projet de loi de finances pour 2025, permettant la suppression définitive du programme.

En conséquence, le ministère des finances a retiré comptablement les autorisations d'engagement, ce qui permet de redonner sa signification à la notion de restes à payer.

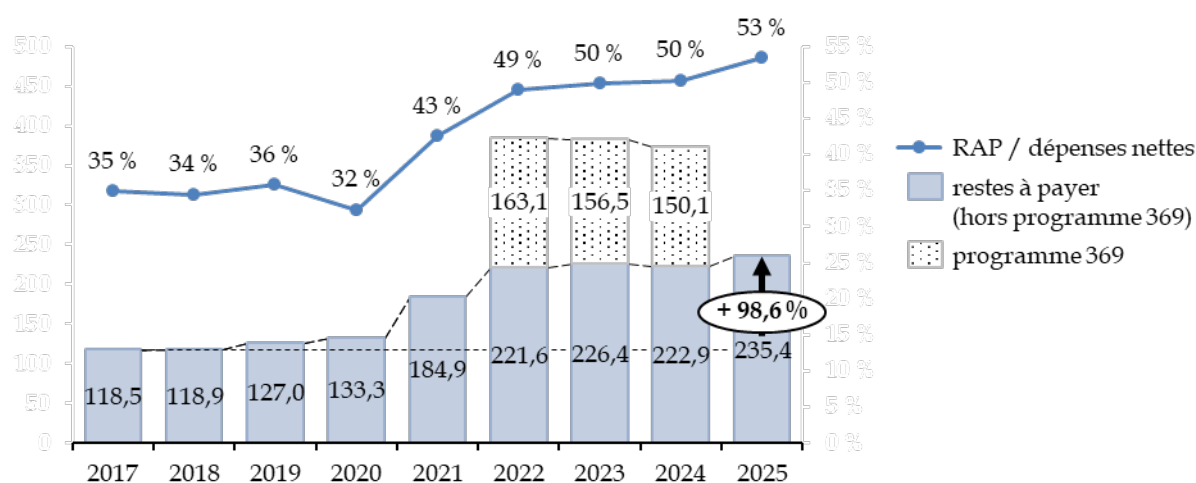
Source : commission des finances

Le **montant des restes à payer**, en 2025, est de **235,4 milliards d'euros**, dont 49,9 % concernent la mission « Défense ».

Sur la période 2017-2025, le montant des restes à payer, même sans considérer le programme 369, a **quasiment doublé**, passant de 118,5 milliards d'euros à 235,4 milliards d'euros. En outre le **rapport entre les restes à payer et les crédits consommés** dans l'année est passé d'un peu plus du tiers en 2017 à **plus de la moitié en 2025**.

Évolution des restes à payer entre 2017 et 2025

(en milliards d'euros courants)



RAP : restes à payer.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En 2025, le niveau des restes à payer, hors programme 369, connaît une **augmentation importante de 12,4 milliards d'euros** par rapport à 2024.

Cette hausse résulte des programmes lancés sur le **programme 146 « Équipement des forces »** de la mission « Défense » (+ 18,3 milliards d'euros), en particulier à cause du lancement du projet de porte-avions de nouvelle génération et des programmes liés à la dissuasion.

Hors mission « Défense » et effets de périmètre¹, la principale augmentation de restes à payer concerne le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » (+ 1,3 milliard d'euros), en raison du lancement d'un appel d'offres de grands projets industriels de décarbonation.

¹ Le transfert d'une action consacrée au financement du dispositif MaPrimeRénov' du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » vers le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires » s'est accompagné du transfert des restes à payer associés, de l'ordre de 2,2 milliards d'euros.

En sens inverse, les plus importantes **diminutions de restes à payer** concernent des missions temporaires qui ont lancé des projets il y a plusieurs années et utilisent désormais chaque année des crédits de paiement pour couvrir ces engagements, à savoir les missions « **Investir pour la France de 2030** » (- **2,9 milliards d'euros** de restes de payer, dont - 1,8 milliard d'euros pour le programme 424 « Financement des investissements stratégiques ») et « Plan de relance » (- 2,0 milliards d'euros, dont - 1,4 milliard d'euros pour le programme 362 « Écologie »).

Ainsi, **aucune dynamique claire et durable de réduction des restes à payer ne s'observe jusqu'à présent parmi les dépenses courantes de l'État**, rien n'indiquant comment la hausse des engagements liés à l'effort de défense pourrait être compensée par une réduction des dépenses sur les autres missions.

Les restes à payer contraindront donc l'État à orienter durablement des crédits très importants – équivalents à la moitié des dépenses nettes annuelles – vers les projets ayant fait d'ores et déjà fait l'objet d'engagements.

La Cour des comptes calcule ainsi que, dans la loi de finances initiale pour 2026, 58,9 milliards d'euros, soit 20 % de la dépense, correspondent à des crédits de paiement relatifs aux restes à payer venant à échéance en 2026¹. Les crédits de paiement prévus pour 2028, et au-delà, en application de ces restes à payer sont de 103,6 milliards d'euros, ce qui devra être pris en compte dans toute stratégie pluriannuelle de résorption du déficit budgétaire.

Les restes à payer sont donc un **facteur majeur de rigidification de la dépense**, ils **limitent la capacité de l'État à modifier les priorités de son action** et constituent, par la contrainte qu'ils instaurent sur plusieurs années, un **obstacle à l'examen et à l'autorisation parlementaire des crédits dès le premier euro** tel que le prévoit la loi organique relative aux lois de finances.

2. Des revues de dépenses sont conduits, mais leur effet reste peu visible

L'article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin de chaque année, un **rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique** menées et les propositions de réformes et d'économies associées. L'article 22 de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 reprend la même disposition en prévoyant que les évaluations sont remises au plus le tard le 1^{er} avril.

¹ Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2025.

En pratique, un rapport d'évaluation de la qualité de l'action publique a été transmis à la commission des finances le 27 juillet 2023, au titre de l'année 2023. Un autre rapport, daté de novembre 2025, a été transmis à la commission des finances le 9 mars 2026.

Le président et le rapporteur de la commission des finances ont donc été contraints d'écrire à plusieurs reprises aux ministres en charge des finances et des comptes publics afin d'obtenir communication des revues de dépense effectivement réalisées. Il en ressort, pour l'année 2025, que 7 revues de dépenses ont produit leurs conclusions au printemps et 5 à l'automne.

Si le dispositif semble s'être ancré dans les pratiques, force est de constater que, comme l'indiquent les rapports d'évaluation de la qualité de l'action publique eux-mêmes, **les revues de dépense se déroulent plutôt au ralenti.** Si 18 revues de dépense ont été lancées en 2023, permettant d'identifier un potentiel d'économies de 40 milliards d'euros, 11 seulement ont été lancées en 2024 et au printemps 2025, permettant de documenter près de 10 milliards d'euros d'économie. Enfin 5 évaluations supplémentaires ont rendu leurs conclusions à l'automne 2025 puis, selon les informations obtenues par le président et le rapporteur général, deux revues de dépense ont produit leurs résultats en février 2026 (financement de la gestion des déchets ménages) et mars 2026 (pilotage et la gestion du fonds d'intervention régional ou FIR). Enfin, deux autres ont été lancées, respectivement, en décembre 2025 (efficacité de la politique familiale) et mars 2026 (primes et indemnités des agents de l'État).

Surtout, il est difficile de percevoir l'effet exact de ces revues de dépenses. Leurs conclusions ne sont en effet pas reprises dans les exposés généraux des projets de loi de finances, ni dans ceux des projets de loi de résultat.

Le rapport annuel d'avancement pour l'année 2026¹, pour sa part, indique que *« les revues de dépenses menées ces dernières années ont permis d'identifier et de dégager des économies cumulées permanentes à hauteur de 4,7 milliards d'euros au sein des textes financiers pour 2025 »*, auxquelles s'ajouteraient 5,2 milliards d'euros d'économies en 2026. Selon le rapport sur la qualité de l'action publique daté de novembre 2025, les **mesures prises au titre de cette année** portent :

- à hauteur de **3,6 milliards d'euros** sur les **dépenses**, dont une mesure transversale visant à lutter contre l'absentéisme dans la fonction publique (900 millions d'euros), un prélèvement sur la trésorerie de plusieurs opérateurs (1,2 milliard d'euros) et plusieurs mesures limitant les dépenses de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle (1,2 milliard d'euros également) ;

¹ Rapport annuel d'avancement remis au printemps 2026 dans le cadre de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour la période 2025-2029.

- à hauteur de **0,6 milliard d'euros** sur les **recettes**, avec à titre principal la suppression du taux réduit de TVA pour les abonnements d'électricité et de gaz des ménages et pour les chaudières à gaz, et à titre secondaire la suppression de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur du logement locatif, qui produira surtout ses effets budgétaires au cours des prochaines années.

Il est paradoxal de compter parmi les résultats issus d'une revue de dépenses la suppression d'un taux réduit de TVA, laquelle s'analyse en réalité comme une **augmentation de la fiscalité**. En outre, **les mesures en dépenses ne sont pas toutes pérennes** : une ponction sur la trésorerie des opérateurs, si elle doit être approuvée lorsque cette trésorerie est trop abondante, ne saurait être répétée chaque année.

Au total, **l'exercice des revues de dépense, utile en soi, ne paraît pas placé suffisamment au centre de l'action du Gouvernement** et devrait faire l'objet d'une **information plus précise et plus systématique à destination du Parlement** dans le cadre des documents budgétaires.

3. Le coût des dépenses fiscales est en forte augmentation et sous-estimé dans les lois de finances initiales

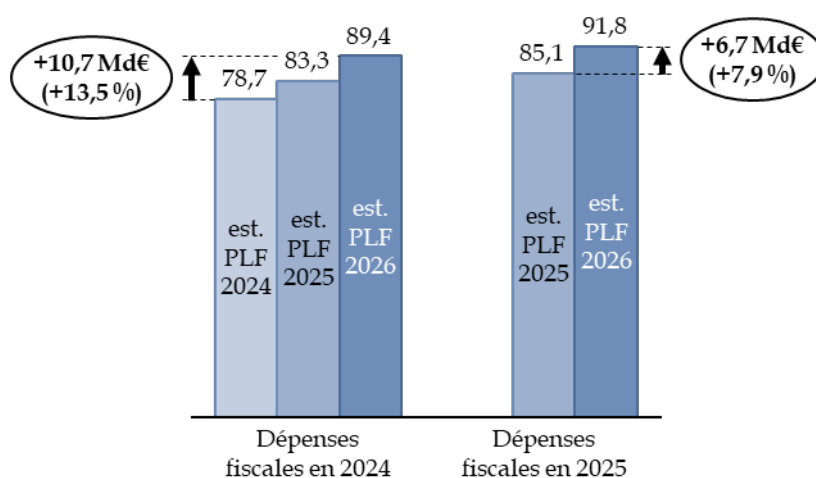
Le **montant des dépenses fiscales** est estimé à **91,8 milliards d'euros en 2025**, selon les chiffrages actualisés lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2026, présenté le 14 octobre 2025.

Ce montant est en **hausse de 2,4 milliards d'euros** par rapport au coût des dépenses fiscales en 2024 (89,4 milliards d'euros).

Toutefois, il est marqué par **d'importantes insuffisances dans la prévision**, puisque le niveau des dépenses fiscales en 2025 était estimé à 85,1 milliards seulement lors du dépôt du projet de loi de finances initiale déposé le 10 octobre 2024, soit une augmentation de 7,9 %.

Or cette estimation n'est pas définitive. Pour **l'année 2024**, l'estimation définitive réalisée en octobre 2025 est de 89,4 milliards d'euros, contre 83,3 milliards pour l'estimation intermédiaire en octobre 2024 et 78,7 milliards d'euros lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2024, le 27 septembre 2023. **Le coût des dépenses fiscales en 2024 avait donc été sous-évalué de 10,7 milliards d'euros, soit 13,5 %**. Le coût réel pourrait même être plus élevé encore, le coût en 2024 de 54 dépenses fiscales était toujours marqué, en octobre 2025, comme « non chiffrable ».

Évolution des estimations du coût des dépenses fiscales en 2024 et en 2025 (en milliards d'euros et en pourcentage d'évolution)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les dépenses fiscales représentent une **part importante des recettes de l'État**, puisque leur montant de 91,8 milliards d'euros en 2025 correspond à 25,8 % des recettes fiscales nettes du budget général. À titre de comparaison, **c'est presque comme si l'État se privait des recettes d'impôt sur le revenu** (94,9 milliards d'euros en 2025).

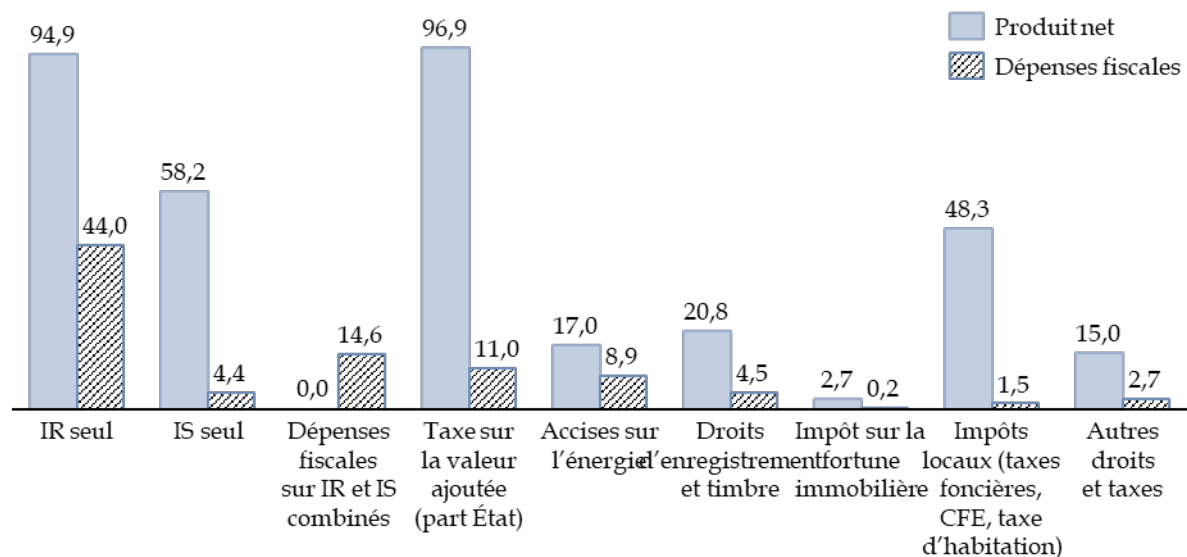
Or, ce poids porte de manière prépondérante sur certains impôts. S'agissant ainsi de l'impôt sur le revenu, **alors que les recettes brutes sont de 119,5 milliards d'euros et les recettes nettes de 94,9 milliards d'euros en 2025, les dépenses fiscales atteignent un montant de 44,0 milliards d'euros**, auquel il faudrait encore rajouter une fraction des 14,6 milliards d'euros dépenses de fiscales pour lesquelles la documentation budgétaire ne distingue pas entre impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés¹.

Il en est de même pour les accises sur l'énergie, dont les dépenses fiscales représentent un montant de 8,9 milliards d'euros pour des recettes nettes de 17,0 milliards d'euros.

¹ Toutefois, ces dépenses fiscales mixtes IS-IR, dont fait partie le crédit d'impôt-recherche, portent probablement à titre principal sur l'impôt sur les sociétés.

Poids des dépenses fiscales par rapport aux recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données de la Cour des comptes

Il est donc possible, comme le fait la Cour des comptes¹, de s'interroger sur le caractère dérogatoire d'une dépense fiscale lorsqu'elle atteint une part aussi importante du rendement d'un impôt.

En tout état de cause, **les dépenses fiscales ont atteint un tel montant qu'elles constituent un facteur majeur d'illisibilité de la fiscalité.**

En outre, l'objectif d'évaluation des dépenses fiscales posé par la loi de programmation des finances publiques² a fait long feu : le programme annuel d'évaluation des dépenses fiscales présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026³ ne prévoyait que l'évaluation de cinq dépenses fiscales sur un total de 465, représentant un coût total de 320 millions d'euros seulement. Au rythme actuel, **il faudrait 93 années pour évaluer la totalité des dépenses fiscales** et donner au Gouvernement et au Parlement les éléments techniques nécessaires pour décider de leur maintien ou de leur suppression.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de l'exercice 2025 relative aux dépenses fiscales.

² Article 7 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

³ Tome II du document « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2026.

Compte tenu de la complexité que représente le foisonnement des dépenses fiscales, surtout pour les particuliers et les petites entreprises qui ne savent pas forcément comment en bénéficier, et de l'efficacité incertaine de nombre d'entre elles, une action de rétablissement des comptes publics devrait passer par une **réduction sensible du montant des dépenses publiques**, avec comme contrepartie une **diminution des taux des impôts, afin d'éviter un accroissement de la pression fiscale** tant sur les particuliers et sur les entreprises concernés.

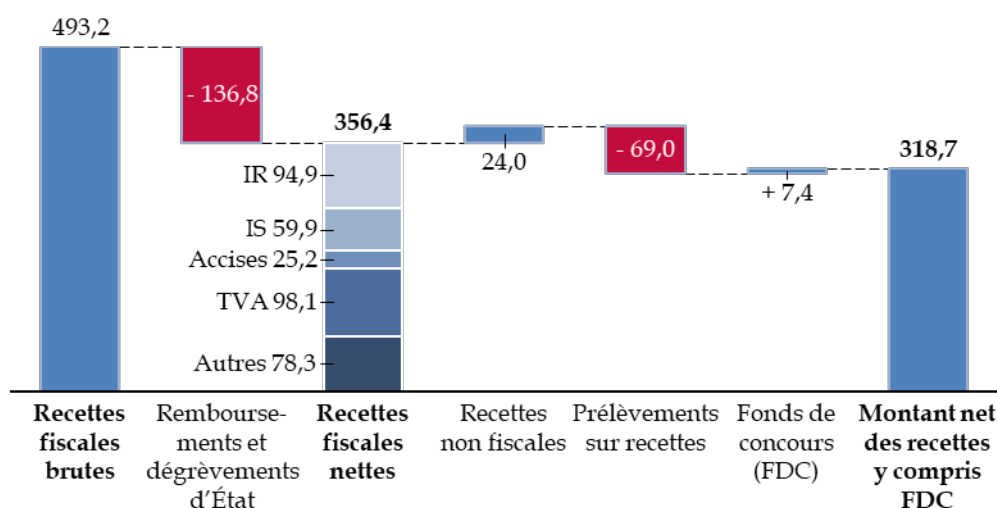
II. LES RECETTES DE L'ÉTAT

Le **montant net des recettes du budget général** est en 2025 de 318,7 milliards d'euros, contre 289,5 milliards d'euros en 2024, soit une **importante augmentation de 29,2 milliards d'euros**.

Ce montant comprend les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements d'État, les recettes non fiscales et les recettes issues de fonds de concours, desquelles sont soustraits les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Recettes brutes, nettes et prélèvements sur recettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'article 1^{er} du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et des réponses au questionnaire du rapporteur général

A. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT AUGMENTENT EN 2025 DE 30,7 MILLIARDS D'EUROS, AUTANT PAR DES MESURES NOUVELLES QUE PAR LA DYNAMIQUE DES IMPÔTS EXISTANTS

La progression des recettes fiscales, par rapport à 2024, provient aussi bien de l'augmentation des recettes brutes (+ 26,0 milliards d'euros, soit + 5,6 %) que d'une légère diminution des remboursements et dégrèvements sur les impôts d'État (- 4,7 milliards d'euros).

1. La limitation des remboursements et dégrèvements permet au produit des recettes fiscales nettes de dépasser la prévision de 6,9 milliards d'euros

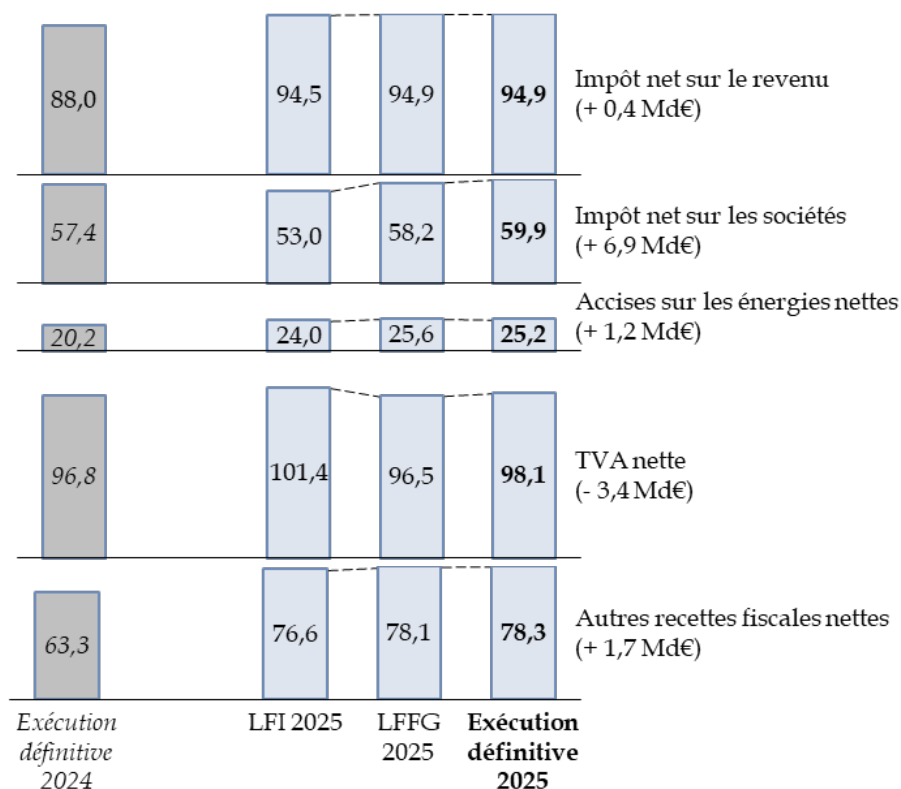
Les **recettes fiscales brutes** s'établissent en 2025 à un niveau de **493,2 milliards d'euros**, comme en **loi de finances initiale**, mais les **remboursements et dégrèvements d'impôts d'État** sont **inférieurs de 6,7 milliards d'euros**, ce qui explique l'amélioration de même importance des **recettes fiscales nettes** qui sont de 356,4 milliards d'euros, contre 349,6 milliards d'euros lors de la prévision en loi de finances initiale.

Le montant moins élevé que prévu des remboursements et dégrèvements concerne principalement la TVA et s'inscrit dans l'incertitude plus grande relative au produit de cet impôt (voir *infra*).

L'augmentation des recettes par rapport à la prévision porte principalement sur l'impôt sur les sociétés (+ 6,9 milliards d'euros), tandis que la TVA nette connaît une moins-value de - 3,5 milliards d'euro).

Évolution des recettes fiscales nettes en 2025, par rapport à la prévision en loi de finances initiale et par rapport à 2024

(en milliards d'euros)



Lecture : en 2025, le produit de l'impôt net sur le revenu est supérieur de 0,4 milliard d'euros en exécution à la prévision en loi de finances initiale.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

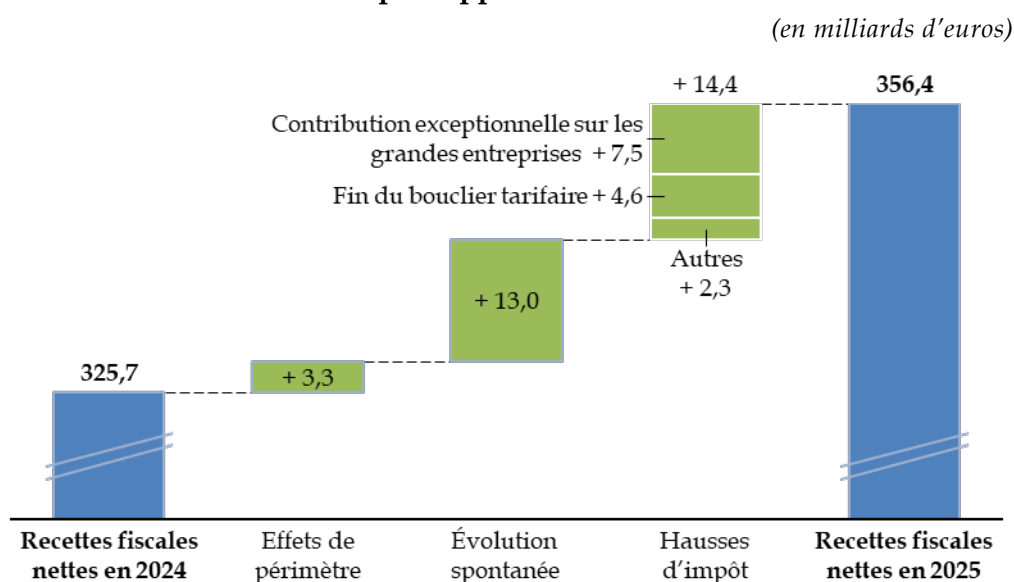
2. Les recettes fiscales nettes dépassent en 2025 de plus de 30 milliards d'euros leur niveau de 2024

La progression des recettes fiscales résulte d'abord de la **création de nouveaux impôts** : contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises (7,5 milliards d'euros), taxe sur les rachats d'action (531,7 millions d'euros), contribution différentielle sur les hauts revenus (369,3 millions d'euros). En outre, la fin du bouclier tarifaire, selon l'estimation de la Cour des comptes¹, accroît les recettes de 4,6 milliards d'euros par rapport à 2024. Au total, la hausse des impôts est de 14,4 milliards d'euros.

Cette progression est également liée à des **mesures de périmètre** à hauteur de **3,3 milliards d'euros** : la budgétisation de la contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL), ainsi qu'une part de la contribution de solidarité sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières, qui étaient auparavant affectées au fonds de solidarité pour le développement (FSD), a permis d'accroître les recettes fiscales de l'État, sans effet sur le solde car, en compensation, l'État a dû augmenter les crédits des fonds correspondants.

Enfin, l'**augmentation spontanée** du produit des impôts, malgré la moins-value constatée sur la TVA, explique le reliquat de la hausse du produit, à hauteur de **13,0 milliards d'euros**.

Décomposition de l'évolution des recettes fiscales nettes en 2025, par rapport à 2024



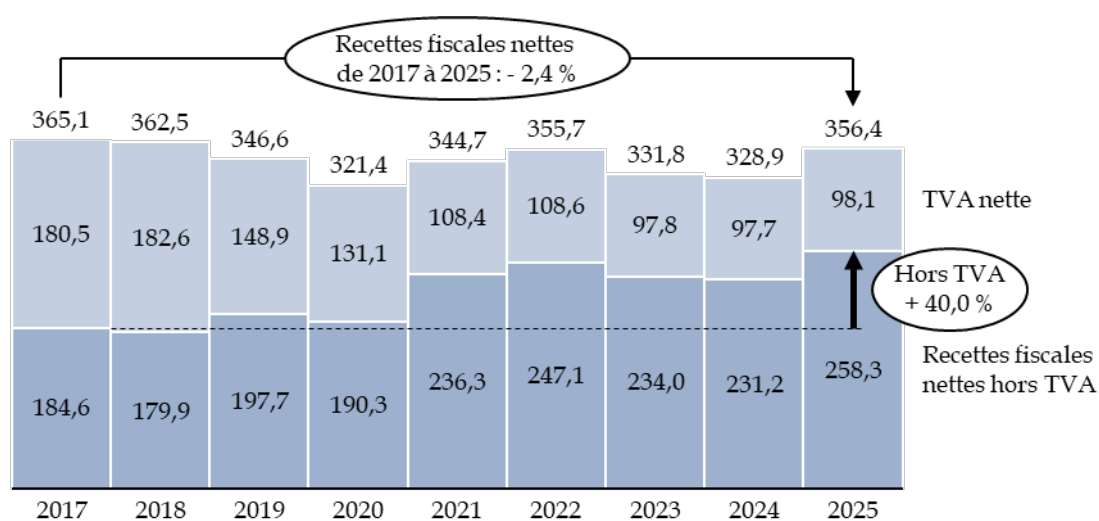
Source : commission des finances, à partir du rapport sur le budget de l'État de la Cour des comptes

¹ Estimation de la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État.

Sur le moyen terme, malgré le rebond des recettes en 2025, **les recettes fiscales nettes restent légèrement inférieures à leur niveau de 2017, une fois corrigées de l'inflation**, en raison des transferts successifs de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur des administrations de sécurité sociale, des collectivités territoriales et de l'audiovisuel public. **Ce phénomène est l'une des raisons pour lesquelles l'État peine à voir l'effet de la croissance économique dans ses recettes fiscales**, car la TVA est l'impôt dont le produit reflète celle-ci le plus fidèlement.

Évolution des recettes fiscales nettes en euros constants de 2017 à 2025

(en milliards d'euros de 2025)



Source : commission des finances, calculs à partir des lois et projets de loi de règlement

Hors TVA, en revanche, les recettes ont augmenté de 102,5 milliards d'euros entre 2017 et 2025, soit + 65,7 %, en euros courants et de + 40,0 % en plus de l'inflation. Cette augmentation concerne l'impôt net sur les sociétés (+ 24,2 milliards d'euros en euros courants), l'impôt net sur le revenu (+ 21,9 milliards d'euros), mais aussi les recettes autres que les grands impôts, aussi bien par l'effet de la réforme de la fiscalité locale qui, en 2021, a réduit de manière importante les remboursements et dégrèvements que par la hausse spontanée et la création de nouveaux impôts en 2025.

a) *L'amélioration des recettes d'impôt sur les sociétés de 6,9 milliards d'euros par rapport à la prévision confirme la forte volatilité de cet impôt*

Les recettes d'impôt sur les sociétés net sont de **59,9 milliards d'euros, en hausse de 2,5 milliards d'euros** par rapport à 2024. Cette hausse repose aussi bien sur la bonne tenue des recettes brutes (+ 1,3 milliard d'euros) que sur la baisse des remboursements et dégrèvements (qui améliore de 1,2 milliard d'euros les recettes nettes).

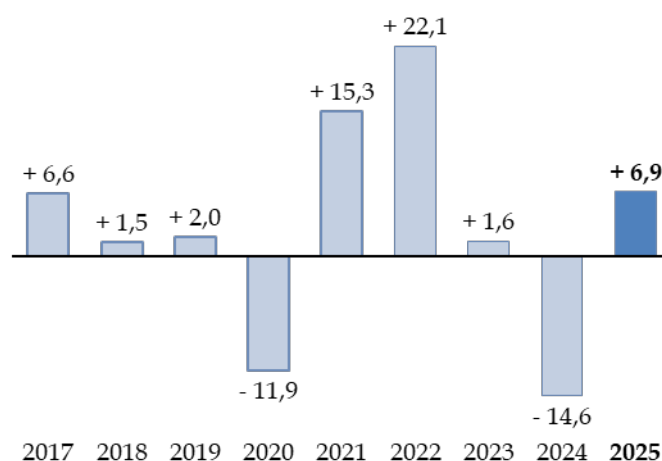
Le fait le plus frappant est toutefois que **l'exécution est une nouvelle fois éloignée de la prévision**, la surprise étant cette fois favorable : alors que les recettes d'impôt sur les sociétés avaient connu en 2024 une moins-value considérable de 14,6 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale, elles ont été au contraire, en 2025, **supérieures de 6,9 milliards d'euros à la prévision**, qui était de 53,0 milliards d'euros « seulement » en loi de finances initiale.

La plus-value était déjà supérieure à + 5,2 milliards d'euros dans la loi de finances de fin de gestion pour 2025, l'évolution du bénéfice fiscal entre 2023 et 2024 étant plus élevée qu'initialement prévu. Des encaissements élevés en décembre 2025 au titre du cinquième acompte¹ conduisent à constater des recettes encore supérieures de 1,7 milliard d'euros à celles estimées dans la loi de finances de fin de gestion.

L'écart entre prévision et exécution est toutefois courant pour l'impôt sur les sociétés. Cet impôt est **particulièrement volatile** parce qu'il est assis sur les bénéfices, lesquels varient de manière considérable selon les entreprises et selon la conjoncture. En outre le système des acomptes, et en particulier du cinquième acompte, rend son produit particulièrement difficile à prévoir de manière précise, y compris dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion, qui est généralement prise avant le versement des quatrième et cinquième acomptes.

Écart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution de l'impôt net sur les sociétés

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets de loi de règlement et de résultat

¹ L'impôt sur les sociétés est payé en quatre acomptes répartis tout au long de l'année. Le « cinquième acompte » correspond à une majoration ou une minoration du quatrième acompte à laquelle procèdent, en fonction du montant estimé de leur impôt dû pour l'année en cours, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros.

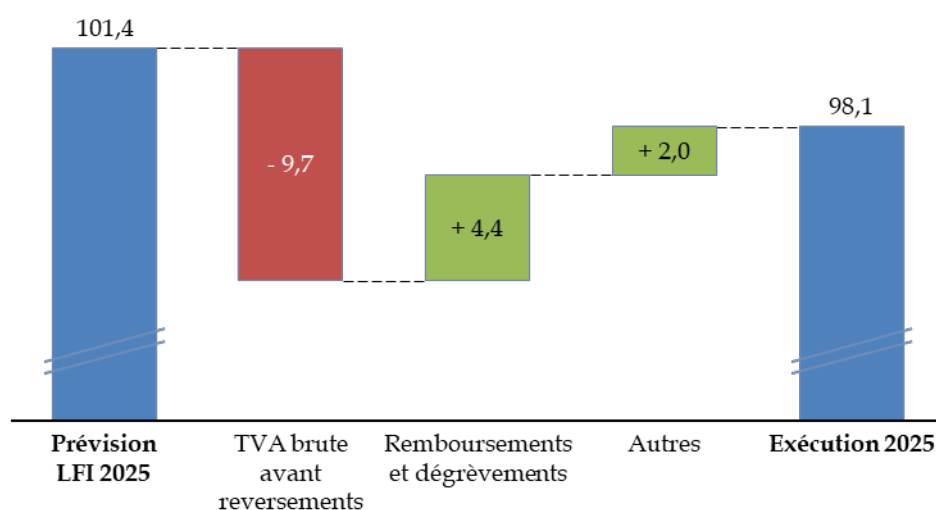
b) La taxe sur la valeur ajoutée connaît encore une fois une moins-value notable par rapport à la prévision

La TVA nette a rapporté **98,1 milliards d'euros** à l'État en 2025, soit une augmentation de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2024, mais une **moins-value de 3,4 milliards d'euros** par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Cet écart s'explique par de moindres recettes de TVA brute avant reversements¹, partiellement compensée par une diminution des remboursements et dégrèvements.

Facteurs d'évolution de la TVA nette par rapport à la prévision en 2025

(en milliards d'euros)



Autres : inclut l'effet de transferts moins importants aux autres administrations, résultant de la moindre dynamique de la TVA brute.

Source : commission des finances, à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

L'an dernier, l'écart avait déjà été de - 4,0 milliards d'euros par rapport à la prévision, alors même que cet impôt, très lié au volume de l'activité économique, devrait avoir un produit plus facilement prévisible que celui de l'impôt sur les sociétés (voir *supra*). La moins-value est toutefois moins importante que lors de l'estimation faite dans la loi de finances de fin de gestion, qui était de 96,5 milliards d'euros seulement.

¹ La moitié environ du produit de la TVA nette est reversée aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriales et aux sociétés d'audiovisuel public.

Une étude publiée en février 2026 par l'Inspection générale des finances (IGF)¹ confirme que, **depuis 2023, les recettes de TVA sont moins dynamiques que la croissance du produit intérieur brut (PIB)**. L'élasticité de la TVA au PIB, qui était supérieure à 1 depuis 2016, s'est rapprochée de 0,5 en 2023 et de 0,25 en 2024.

L'IGF lie ce phénomène à plusieurs facteurs : un **ralentissement de la consommation des ménages** au profit de l'épargne et un **recul de l'investissement privé**, mais aussi une **évolution défavorable de la composition de la demande**. La base soumise au taux normal (biens industriels, véhicules, carburants, construction, etc.) a ainsi reculé de 117 milliards d'euros en 2024, tandis que la base relevant des taux réduits et intermédiaire (alimentation, logement, énergie domestique, services non marchands, etc.) progressait de + 20 milliards d'euros, ce qui réduit au total les recettes de TVA.

Ces éléments n'expliquent toutefois que la moitié environ des écarts en 2025, ce qui conduit l'IGF à **remettre en cause la robustesse du modèle de prévision** utilisé par le ministère. Ce modèle ne prend en effet pas en compte certains effets qui participeraient à l'écart : les décalages dans le temps des remboursements de TVA, les comportements de fraude, en particulier pour les petits colis, dont les flux ont considérablement augmenté au cours des années récentes, enfin la montée en charge du régime de franchise en base de TVA.

Les délais de traitement des demandes de remboursement de TVA doivent susciter une attention particulière, aussi bien du point de vue de la gestion budgétaire que de la prise en compte des besoins des entreprises, dont la trésorerie peut être mise en difficulté par des retards dans les remboursements auxquels elles ont droit.

Selon les éléments communiqués par le Gouvernement au rapporteur général, **un grand nombre de demandes de remboursement** de crédits de TVA arrivent en fin d'année, mais **ne peuvent être pleinement absorbés par les services** de la **direction générale des finances publiques** : en conséquence les recettes nettes budgétaires paraissent améliorées parce que les remboursements n'ont pas encore eu lieu, mais au prix d'un décalage de ces remboursements vers l'année suivante.

Le rapporteur général souligne donc la nécessité de fluidifier le traitement des demandes de remboursement de la TVA et, plus généralement, d'améliorer les prévisions de recettes, car l'instabilité des recettes de TVA, s'ajoutant à celle des recettes d'impôt sur les sociétés, réduit les capacités de pilotage du budget par l'État. En outre, l'incertitude et la volatilité des recettes de TVA concernent non seulement l'État, mais aussi la

¹ Inspection générale des finances, [Dynamique des recettes de TVA et écarts de prévision](#), 12 février 2026.

Sécurité sociale et les collectivités territoriales, désormais affectataires de la moitié environ du produit de cet impôt.

c) *L'impôt sur le revenu est en hausse de 7 milliards d'euros par rapport à 2024 et occupe en 2026 une place aussi importante que la TVA parmi les recettes de l'État*

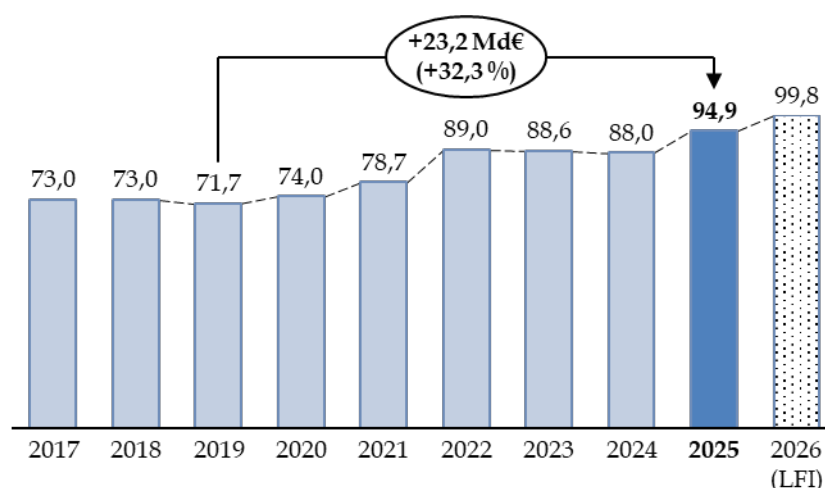
L'impôt sur le revenu net a connu une augmentation importante de 7,0 milliards d'euros par rapport à 2024, produisant 94,6 milliards d'euros, soit un montant très proche de la prévision en loi de finances initiale (94,5 milliards d'euros).

Cette progression s'explique par le dynamisme des recettes brutes (+ 5,1 milliards d'euros), ainsi que par une baisse des remboursements et dégrèvements de 1,9 milliard d'euros, principalement liée à de moindres restitutions de trop-perçus de prélèvement à la source.

Elle contribue à la forte hausse du produit de l'impôt sur le revenu, qui a **augmenté de presque un tiers** depuis 2019, au point que, selon les prévisions de la loi de finances pour 2026, **l'impôt sur le revenu serait pour la première fois, en 2026, la première ressource fiscale de l'État, juste devant la TVA**¹.

Évolution du produit de l'impôt sur le revenu net

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ Selon les prévisions de recettes inscrites à l'état A de la loi de finances initiale pour 2026, les recettes d'impôt net sur le revenu seraient de 99,836 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu et de 99,805 milliards d'euros pour la TVA nette.

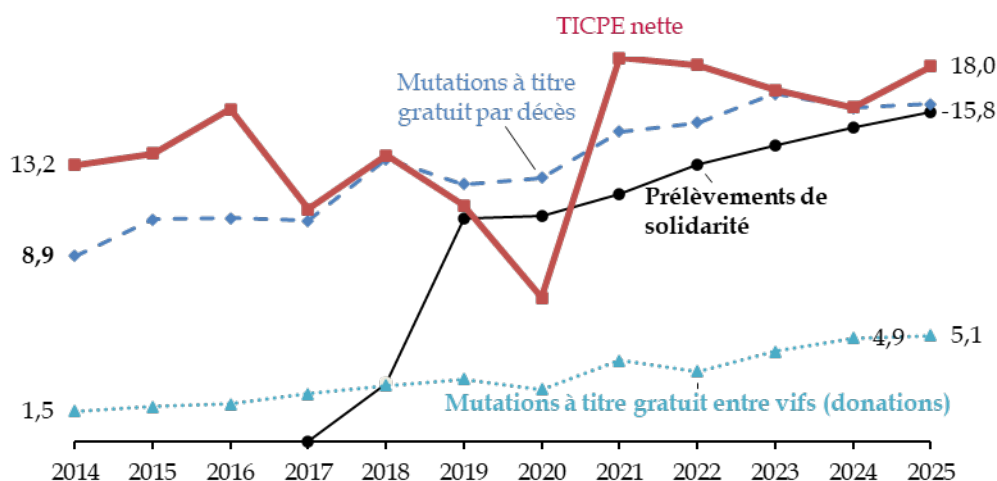
d) La fin du bouclier tarifaire, la contribution exceptionnelle des grandes entreprises et les autres contributions créées en 2025 font progresser les autres recettes fiscales de près de 20 milliards d'euros

Outre les trois principales ressources fiscales de l'État que sont l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés, la documentation budgétaire répartit les autres impôts dans deux catégories : les **accises sur l'énergie** (25,1 milliards d'euros en 2025, en hausse de 4,9 milliards d'euros par rapport à 2024), catégorie précédemment limitée à la seule taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), et les **autres recettes fiscales nettes** (78,3 milliards d'euros en 2025, en hausse de 15,0 milliards d'euro).

Les principaux impôts compris dans cet ensemble sont la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE (18,0 milliards d'euros en 2025), les droits de mutations à titre gratuit par décès (16,1 milliards d'euros) et les prélèvements de solidarité (15,8 milliards d'euros).

Évolution comparée de la TICPE et des principales autres recettes fiscales depuis 2014

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La hausse de la TICPE et, plus généralement, des accises sur l'énergie (+ 5,0 milliards d'euros) par rapport à 2024 résulte de la **sortie des boucliers tarifaires**.

Les autres recettes fiscales nettes progressent surtout en raison de la création de nouveaux impôts : la **contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises** (7,5 milliards d'euros), la **taxe sur**

les rachats d'actions (0,5 milliard d'euros) et la **contribution différentielle sur les hauts revenus** (+ 0,4 milliard d'euros).

Ces contributions avaient fait l'objet, en loi de finances initiale, d'une estimation plus élevée en ce qui concerne la contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises (7,8 milliards d'euros) et surtout la contribution différentielle sur les hauts revenus (1,9 milliard d'euros). La moins-value relative à la contribution différentielle pourrait être due à des comportements d'optimisation des particuliers, une distribution de dividendes importante ayant pu être observée à la fin 2024, donc juste avant la mise de cette contribution.

La taxe sur les rachats d'action, au contraire, n'avait un produit prévisionnel que de 0,4 milliard d'euros en loi de finances initiale.

B. AVEC LA DIMINUTION DU VERSEMENT EUROPÉEN AU TITRE DU PLAN DE RELANCE, LES RECETTES NON FISCALES SONT ALIMENTÉES EN 2025 PAR LE PRODUIT DES AMENDES

Les recettes non fiscales sont plus difficiles à prévoir que les recettes fiscales parce qu'elles sont moins liées à l'évolution économique générale ou à des décisions de nature législative ou réglementaire. En outre elles sont beaucoup plus hétérogènes et leur prévision nécessiterait des informations généralement non disponibles au moment du vote de la loi de finances.

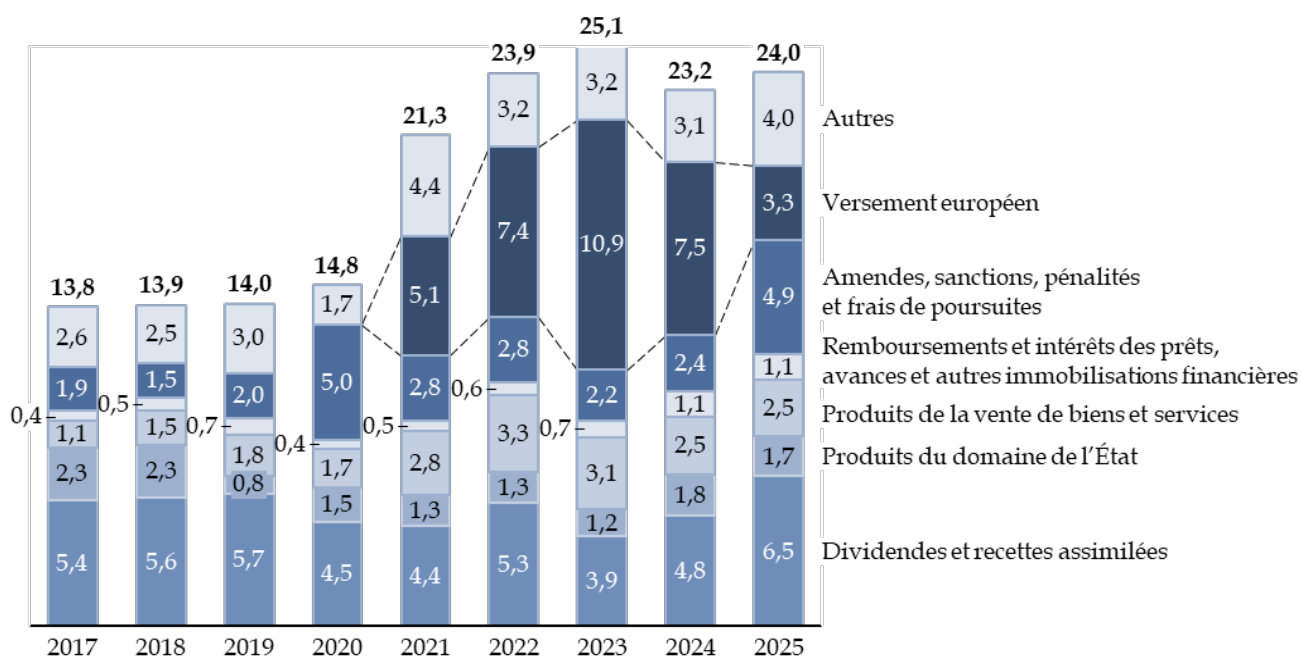
Ainsi, alors que les recettes non fiscales étaient prévues à un niveau de 21,0 milliards d'euros en loi de finances initiale, **leur montant constaté a finalement été de 24,0 milliards d'euros**. Le surcroît par rapport à la prévision provient principalement du produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites, en plus-value de 2,2 milliards d'euros.

Elles sont donc en hausse de 0,8 milliard d'euros par rapport à 2024 (23,2 milliards d'euros), alors que la loi de finances initiale prévoyait une baisse. Cette hausse repose sur le produit des dividendes et recettes assimilées (+ 1,7 milliard d'euros) et des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite (+ 2,5 milliards d'euros), mais est partiellement compensée par la diminution du reversement de l'Union européenne dans le cadre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR, d'un montant de 3,3 milliards d'euros en 2025, contre 7,5 milliards d'euros en 2024).

Ces recettes sont variables d'une année à l'autre, soit parce qu'elles sont imprévisibles par nature (produit des amendes), soit parce que des ressources temporaires, parfois d'un montant élevé, s'y rajoutent, comme le versement européen venant rembourser une part du coût du plan de relance, dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Évolution des recettes non fiscales de 2017 à 2025

(en milliards d'euros)



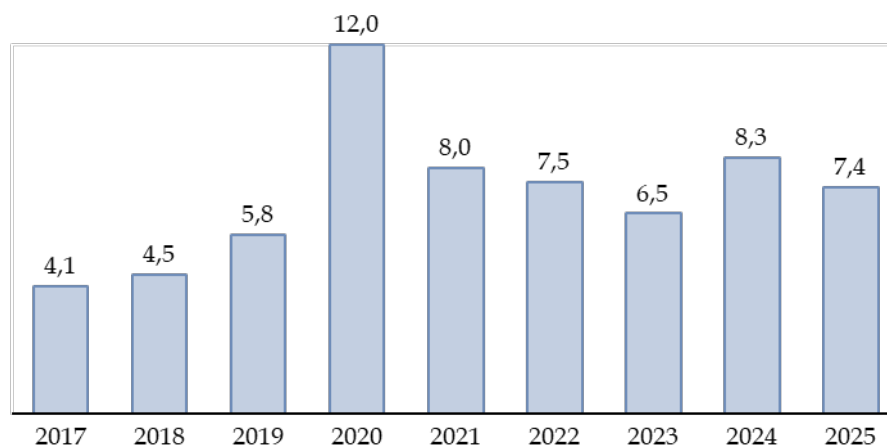
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Par ailleurs, les **recettes de fonds de concours et d'attributions de produits** sont de 7,4 milliards d'euros, dont 4,1 milliards d'euros pour le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et 1,3 milliard d'euros consacrés à la coopération internationale.

Alors que le niveau des fonds de concours était presque toujours inférieur à 5 milliards d'euros jusqu'en 2018, il a augmenté de manière importante en 2019 et 2020 pour se stabiliser autour de 7 à 8 milliards d'euros par an. Cette augmentation provient notamment de la montée en charge des fonds de concours attribués à la mission « Écologie, mobilité et développement durables », qui proviennent en majorité de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (Afitf) et de la SNCF, ainsi que des fonds de concours destinés à la coopération internationale.

Évolution des fonds de concours et attributions de produits depuis 2007

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le montant des fonds de concours, comme celui de plusieurs autres ressources mentionnées précédemment, **reste difficile à prévoir**, dans la mesure où il dépend de l'initiative de la partie versante. Le niveau prévu en loi de finances initiale pour 2025 était de 6,2 milliards d'euros seulement, soit 1,2 milliard d'euros de moins que le niveau finalement constaté.

La Cour des comptes indique que l'écart provient principalement des recettes rattachées au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (+ 0,3 milliard d'euros) de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », à cause de l'absence de prévision dans le projet de loi de finances initiale, et des recettes rattachées aux programmes 146 « Équipement des forces » (+ 0,3 milliard d'euros) et 178 « Préparation et emploi des forces » (+ 0,2 milliard d'euros) de la mission « Défense », la prévision ayant été perturbée par les rattachements de crédits liés à la guerre en Ukraine.

C. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE SUIT UNE TENDANCE À LA HAUSSE QUI S'ACCENTUERA DANS LES ANNÉES À VENIR

Les **prélèvements sur recettes** sont d'un niveau de **69,0 milliards d'euros** en 2025.

Les **prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales**, d'un montant de 46,1 milliards d'euros, sont en augmentation de 617,3 millions d'euros (+ 1,4 %) par rapport à 2024. Celui au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) représente 27,4 milliards d'euros à lui seul.

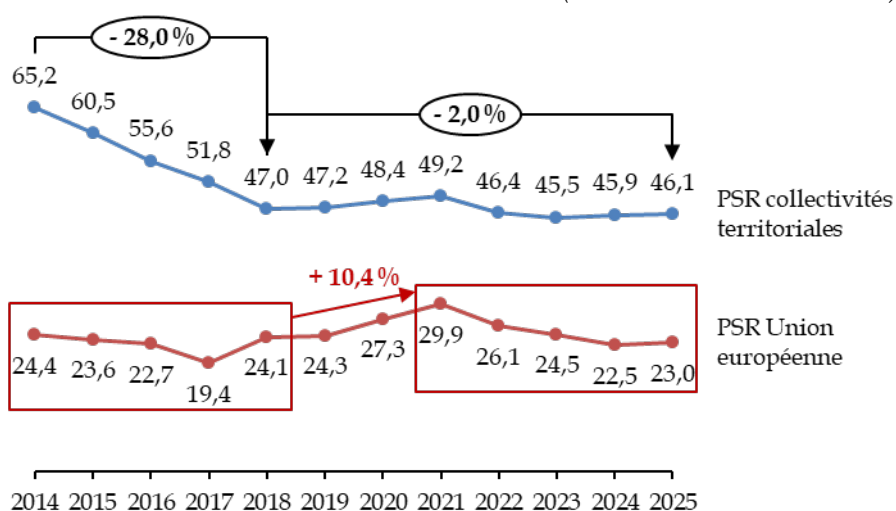
Le **prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne** est en augmentation de 685,3 millions d'euros et atteint 23,0 milliards d'euros en 2025, après une baisse de 1,6 milliard d'euros en 2024. Cette évolution correspond à l'évolution des dépenses dans le cadre de financement pluriannuel (CFP) 2021-2027.

La hausse devrait être beaucoup plus importante en 2026, l'estimation en loi de finances initiale étant de 28,4 milliards d'euros, puis en 2027 avec une prévision de 31,2 milliards d'euros, soit plus de 8 milliards d'euros de plus qu'en 2025. L'évolution du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne devrait donc, à elle seule, accroître le déficit de l'État de plus de 0,2 point de PIB entre 2025 et 2027, ce qui entraînera un effort accru sur les dépenses ou les recettes afin de maintenir l'effort de réduction du déficit.

Sur le moyen terme, les **prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales** se sont stabilisés en euros constants depuis 2018, après avoir connu une forte baisse (- 28,0 %) entre 2014 et 2018. Le **prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne**, en revanche, suit une hausse tendancielle : sur les cinq premières années d'exécution du CFP 2021-2027, l'augmentation est, en euros constants, supérieur de plus de 10 % aux cinq premières années du CFP 2014-2020.

Évolution des prélèvements sur recettes depuis 2014 en euros constants

(en milliards d'euros de 2025)



PSR : prélèvement sur recettes. Montants actualisés selon l'indice des prix à la consommation harmonisé.

Source : commission des finances, à partir des annexes aux projets de loi de règlement et de résultats de la gestion

Cette hausse pourrait toutefois être encore plus importante dans les années à venir.

En effet, le remboursement de l'emprunt contracté au titre du **plan de relance européen**, doté de 750 milliards d'euros, doit commencer à compter de 2028 et se poursuivre jusqu'en 2059. Il devrait reposer sur l'allocation de ressources propres, mais les propositions de la Commission n'ont toujours pas donné lieu à un accord. **Si le remboursement du prêt devait être pris en charge par l'Union européenne, la France pourrait avoir à y participer pour un montant maximal de 68,2 milliards d'euros sur la durée du remboursement¹.**

¹ *Compte général de l'État en 2025, p. 139 et 140.*

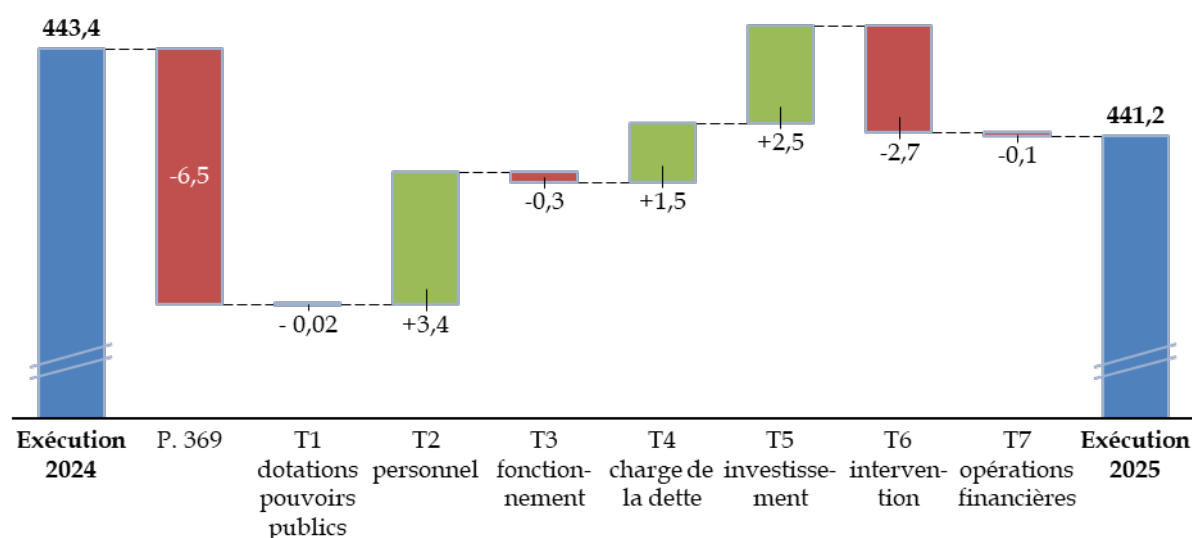
III. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

A. LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ONT DIMINUÉ EN VOLUME EN 2025, MALGRÉ LE POIDS DES DÉPENSES CONTRAINTES

Les **dépenses totales de l'État, nettes** des remboursements et dégrèvements portant sur les impôts d'État, se sont établies à un niveau de 441,2 milliards d'euros en 2025, en retrait de 2,2 milliards d'euros par rapport aux dépenses nettes de 443,4 milliards d'euros en 2024¹. Cette baisse est toutefois peu significative car les dépenses incluaient, en 2024, celles du programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 », supprimé en 2025 et dont l'absence de signification a été rapporté *supra*. Hors programme 369², la hausse est de 4,3 milliards d'euros.

Évolution de la dépense par titre

(en milliards d'euros)



P. 369 : programme 369 « Amortissement de la dette du Covid ». T3 : hors dépenses du programme 369. Tous titres : hors remboursements et dégrèvements d'État.

Source : commission des finances, à partir des données publiées par la direction du budget

Cette hausse est pour une grande partie contrainte car elle résulte pour + 3,4 milliards d'euros de celle des dépenses de personnel, qui subit la hausse du coût du financement des pensions (voir *infra*), et pour + 1,5 milliard d'euros de la charge de la dette de l'État. Elle résulte également pour + 2,5 milliards d'euros de l'accroissement des dépenses d'investissement

¹ Dépenses nettes du budget général, y compris fonds de concours.

² Les dépenses de remboursements et dégrèvements appartiennent pour l'essentiel à des dépenses d'intervention, tandis que les dépenses du programme 369 étaient classées parmi les dépenses de fonctionnement.

qui provient presque entièrement de la priorité donnée à l'effort de défense (+ 2,3 milliards d'euros).

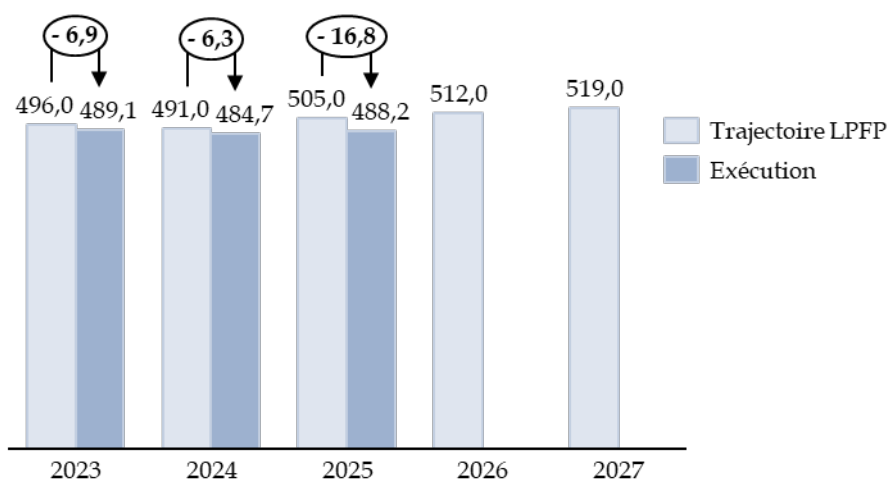
À l'inverse, **les dépenses d'intervention diminuent de 2,7 milliards d'euros**, ce qui inclut des effets de périmètre, et les dépenses de fonctionnement, les dotations des pouvoirs publics et les dépenses d'opérations financières¹ connaissent de légères baisses.

Sur le **périmètre des dépenses de l'État (PDE)** défini par la loi de programmation des finances publiques (voir *supra*), les dépenses ont été de **488,2 milliards d'euros**, contre 484,7 milliards d'euros en 2024, ce qui représente une augmentation en valeur de 0,7 % et, compte tenu d'une inflation de 1,0 % en 2025, une **diminution en volume de 0,3 %**.

L'évolution en 2025 confirme ainsi une progression des dépenses de l'État plus modérée que ne le prévoyait la loi de programmation des finances publiques.

Périmètre des dépenses de l'État

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de la LPFP et des projets de loi relatifs aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes. LPFP : loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

Cette sous-exécution doit toutefois s'apprécier au regard de l'évolution des conditions macroéconomiques par rapport aux prévisions de la LPFP.

En particulier, celle-ci prévoyait une inflation de 4,55 % sur les deux années 2024 et 2025, de sorte que l'augmentation du PDE de 496 à 505 milliards d'euros correspondait à une **diminution en volume de -2,6 %**.

¹ Pour mémoire, les dotations aux pouvoirs publics et les dépenses d'opérations financières représentent seulement, respectivement, 0,3 % et 0,2 % des dépenses nettes du budget de l'État, hors programme 369.

L'inflation n'ayant finalement été que de 2,75 % sur la période, la quasi-stabilité du PDE entre 2023 et 2026 correspond à une **diminution en volume de - 2,9 %**, soit une amélioration réelle, mais moins importante que celle qui ressort des chiffres en euros courants.

1. Les dépenses de fonctionnement diminuent malgré la hausse de celles consacrées à la défense

Le montant des **dépenses nettes de fonctionnement, hors programme 369**, a été de 70,1 milliards d'euros en 2025, soit une **diminution de 254,5 millions d'euros** en euros courants par rapport à 2024. Cette diminution légère résulte de plusieurs mouvements en sens inverse.

Hors effets de périmètre entre programmes¹, la **principale augmentation** des dépenses de fonctionnement concerne la **mission « Défense »**, en particulier les programmes 146 « Équipement des forces » (+ 406,1 millions d'euros, soit + 9,7 %) et 178 « Préparation et emploi des forces » (+ 331,9 millions d'euros, soit + 2,5 %), dans le cadre du renforcement de l'effort de défense.

Le **programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation »** de la mission « Investir pour la France de 2030 » n'a aucune dépense de titre 3 en 2025, contre 705 millions d'euros de dépenses en 2024, car les crédits consacrés en fonds propres à l'action « Aides à l'innovation « bottom-up » », qui sont classés en dépenses de fonctionnement, n'ont donné lieu à aucun versement depuis le budget de l'État en 2025.

Une autre diminution importante concerne le **programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » (- 557,0 millions d'euros), qui a notamment porté un financement de **France compétences** de 850 millions d'euros en 2025, contre 1 350 millions d'euros en 2024. Cette diminution de la subvention d'équilibre, qui s'ajoute à un montant de fiscalité affectée de 11,5 milliards d'euros, en diminution de 0,1 milliard d'euros, s'accompagnait d'un plan de mesures d'économies. Celui-ci n'a pas empêché l'opérateur de constater une perte estimée à 1,2 milliard d'euros dans le compte financier 2025.

¹ En particulier, le programme 155 « Soutien des ministères sociaux » de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » a absorbé, en 2025, l'ancien programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

2. La priorité donnée à l'effort de défense accroît les dépenses d'investissement (titre 5), qui n'occupent toutefois qu'une place mineure parmi les dépenses de l'État

Les **dépenses d'investissement** représentent 22,2 milliards d'euros en 2025, soit **5,0 % seulement** des dépenses nettes de l'État, contre 35,4 % pour les dépenses de personnel, 15,9 % pour les dépenses de fonctionnement et 31,5 % pour dépenses d'intervention. Elles sont toutefois en hausse importante de **+ 2,5 milliards d'euros**.

Cette hausse est portée par la **mission « Défense »** (+ 2,3 milliards d'euros) et en particulier le **programme 146 « Équipement des forces »**, qui comprend les crédits d'armements et de matériels. Cette augmentation résulte naturellement de la deuxième année d'exécution de la loi de programmation militaire¹.

Ce programme a vocation à participer de manière déterminante, dans les années à venir, à l'augmentation des dépenses d'investissement de l'État. En effet, si le montant des **crédits de paiement de titre 5** consommés par ce programme en 2025 est important avec un niveau de 14,6 milliards d'euros (contre 12,4 milliards d'euros en 2024 et, pour mémoire, 8,3 milliards d'euros de moyenne au cours des années 2018-2020), le fait le plus marquant est le niveau des **autorisations d'engagement de titre 3** consommées, qui atteint **33,0 milliards d'euros en 2025**, contre 11,2 milliards d'euros seulement en 2024. Or, ces autorisations d'engagement ont été largement sous-exécutées par rapport à celles ouvertes en loi de finances initiale (39,2 milliards d'euros), d'autant que **le montant des autorisations d'engagement disponibles sur l'ensemble de la mission, après reports, atteint 126 milliards d'euros**.

Un haut niveau d'engagements nouveaux est donc à attendre au cours des années à venir, ce qui contribuera probablement à une forte hausse des dépenses d'investissement de l'État par rapport à leur niveau actuel limité à 22,2 milliards d'euros, sans oublier que l'utilisation des nouveaux équipements aura également des conséquences sur les dépenses de fonctionnement, voire de personnel.

Les dépenses d'investissement de la **mission « Administration générale et territoriale de l'État »** sont également en hausse de 302,0 millions d'euros, en raison principalement de la livraison en 2025 d'un important projet de transformation du village olympique en bureaux du ministère de l'Intérieur, dans le cadre du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

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

3. Les dépenses d'intervention diminuent notamment par l'effet de la régulation budgétaire et de la réduction de certains dispositifs d'aide

Les **dépenses d'intervention**, hors remboursements et dégrèvements d'État, s'établissent en 2025 à un montant de **139,0 milliards d'euros**, en **diminution de 2,7 milliards d'euros** (- 1,9 %) par rapport à 2024.

Les dépenses d'intervention du **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** augmentent de 3,6 milliards, dont 3,0 milliards d'euros liés à un effet de périmètre, à savoir la rebudgétisation des contributions des employeurs au fonds national d'aide au logement.

Le **programme 345 « Service public de l'énergie »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » voit ses dépenses d'intervention augmenter de **3,8 milliards d'euros**, en raison de la baisse des prix de l'énergie qui accroît mécaniquement le coût induit par la compensation des charges de service public, d'autant que celles-ci ont fait l'objet d'une réévaluation en forte hausse en cours d'année par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Une ouverture de crédits de 1,1 milliard d'euros a été nécessaire dans la loi de finances de fin de gestion.

En sens inverse, les dépenses d'intervention du **programme 424 « Financement des investissements stratégiques »** de la mission « Investir pour la France de 2030 », qui ont été de 4,4 milliards d'euros en 2024, ne sont que de 1,7 milliard d'euros (**- 2,7 milliards d'euros**) en 2025, en particulier à cause des mesures de régulation budgétaire qui ont fortement réduit les versements aux opérateurs sur ce programme. Cette régulation n'a toutefois pas empêché les paiements aux bénéficiaires en raison du niveau de trésorerie élevé des opérateurs¹.

Celles du **programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont en diminution de 2,4 milliards d'euros (- 66,4 %) en raison d'un effet de périmètre (transfert au programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires » du financement de MaPrimeRénov', qui avait représenté 692,0 millions d'euros de dépenses en 2024 sur le programme 174) mais aussi de moindres dépenses sur plusieurs dispositifs d'aide : chèque énergie, bonus écologique pour l'acquisition d'un véhicule propre, prime à la conversion et au rétrofit.

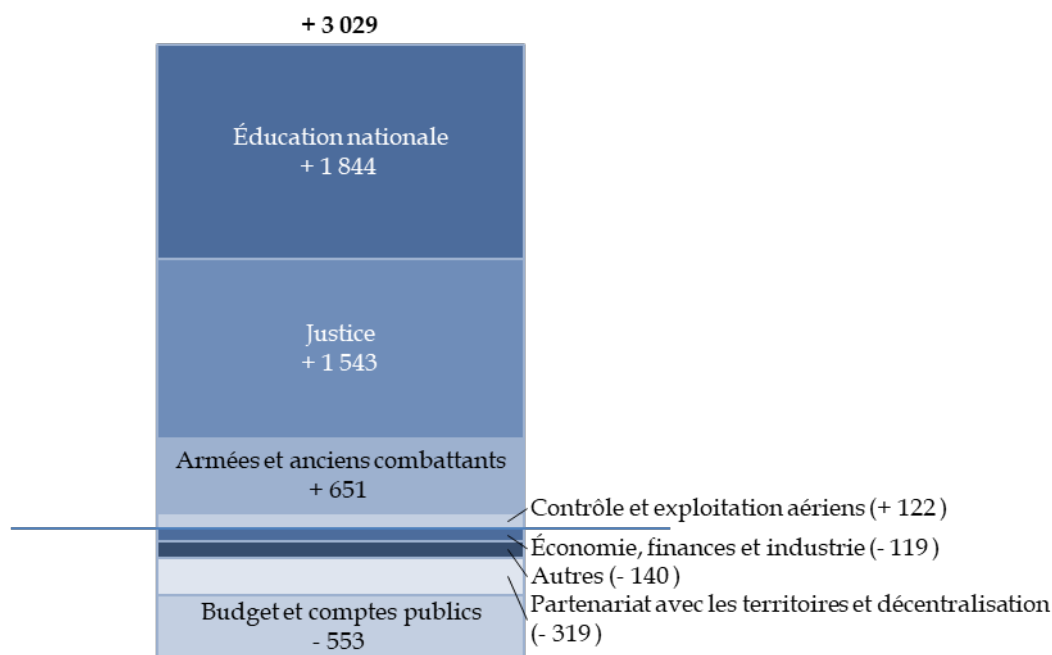
¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

B. LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT AUGMENTENT ENCORE DE PRÈS DE 3 000 POSTES, CONFIRMANT L'ABANDON DES OBJECTIFS FIXÉS SUCCESSIVEMENT PAR LES DEUX DERNIERS QUINQUENNATS

Le nombre des emplois a augmenté de **3 029 équivalents temps plein (ETP)** en 2025, soit une progression légèrement inférieure à la prévision en loi de finances initiale (+ 3 176 ETP).

Principales variations par ministère des schémas d'emplois

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes

Dans l'**éducation nationale**, l'augmentation des emplois provient de l'augmentation de + 2 577 ETP des postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), le schéma d'emploi des enseignants étant négatif. Entre 2017 et 2025, le nombre des AESH a été multiplié par 3,3¹.

Les créations d'emploi du **ministère de la justice** entrent dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de recrutement de la loi d'orientation et de programmation de ce ministère, qui a prévu des créations nettes d'emploi de 10 000 ETP².

¹ Voir [De la compensation du handicap à l'accessibilité des apprentissages : vers une école plus inclusive](#), rapport d'information n° 647 (2025-2026), présenté par Olivier Paccaud, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 20 mai 2026.

² [Article 1^{er}](#) de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Le schéma d'emplois 2025 marque donc une vraie décélération par rapport aux importantes créations nettes d'emploi en 2024 (+ 6 729 ETP) et en 2023 (+ 8 975 ETP).

Il n'en reste pas moins que les trois premières années de mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques rendent, d'ores et déjà, presque impossible l'atteinte de l'objectif de stabilité globale des emplois que celle-ci a fixé pour la période 2023-2027¹.

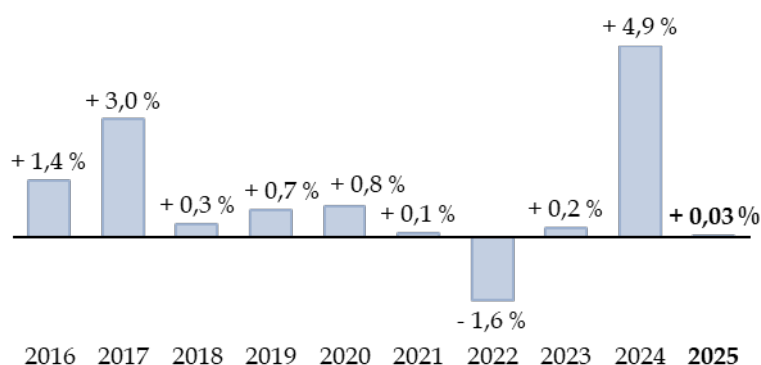
Les dépenses de personnel du budget général de l'État sont de 156,2 milliards d'euros en 2025, contre 152,8 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de + 3,4 milliards d'euros ou + 2,2 %.

Cette hausse est largement due à la revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2025, qui a accru de + 2,3 milliards d'euros les contributions des missions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

En soustrayant les contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », la masse salariale s'établit à un niveau de 106,9 milliards d'euros, en hausse de 1,1 milliard d'euros par rapport à 2024, soit + 1,0 % en valeur mais + 0,03 % seulement en volume. Il s'agit de la plus faible augmentation en volume des dix dernières années, à l'exception de l'année 2022, marquée par une très forte inflation.

Évolution annuelle de la masse salariale, corrigée de l'inflation

(en pourcentage de la masse salariale)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires. Montants corrigés par l'indice des prix hors tabac (IPC), en moyenne annuelle

¹ Article 11 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Cette **modération salariale** en 2025 s'explique par l'absence de mesures générales en 2025 et par un impact limité des mesures catégorielles (409 millions d'euros, dont un peu plus de la moitié correspond à des mesures prises en cours d'année).

Elle **ne compense toutefois pas la très forte augmentation de l'année 2024**. Le rapporteur général avait alors considéré que laisser un tel mouvement de hausse se poursuivre au cours des années à venir ne serait pas compatible avec la volonté affirmée de réduire le déficit budgétaire. Il constate donc avec satisfaction que **l'année 2025 semble marquer une rupture** sur ce point et **compte que cette nouvelle tendance se poursuive au cours des années à venir**, car l'inertie inhérente aux dépenses de personnel requiert le maintien d'une action de modération sur une longue durée.

C. LA PÉRIODE DES SERVICES VOTÉS A REPRÉSENTÉ UNE CONTRAINTE FORTE SUR L'ACTION PUBLIQUE, MAIS SANS EFFET MAJEUR SUR LE NIVEAU DES DÉPENSES DE L'ANNÉE

La loi de finances initiale pour 2025 n'ayant pas été adoptée et promulguée avant le début de l'exercice, une loi spéciale¹ a autorisé la perception des ressources de l'État et **le Gouvernement a ouvert, par décret², des crédits égaux, pour chaque programme, à ceux ouverts par la loi de finances initiale pour 2024**.

Ce régime de « services votés » a duré jusqu'à la promulgation de la loi de finances, le 14 février 2025.

Il s'est accompagné de **modalités strictes d'exécution budgétaire**. En particulier, seulement un quart des crédits ont été mis à disposition des gestionnaires de programme, alors que, en temps normal, la totalité des crédits est mise à disposition, à l'exception d'une réserve de précaution. En outre, les nouveaux engagements de crédits ne pouvaient pas être réalisés, seules les dépenses indispensables à la continuité des services publics pouvant être mises en œuvre.

Il apparaît, comme l'a observé la Cour des comptes³, que la **période d'exécution des services votés n'a pas eu d'effet notable sur le niveau des dépenses en 2025**. Les dépenses qui n'ont pas pu être réalisées pendant cette période en raison du régime strict d'exécution budgétaire l'ont en général plus tard au cours de l'année.

¹ [Loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025](#) spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² [Décret n° 2025-1397 du 29 décembre 2025](#) portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2026.

³ Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2025.

La Cour des comptes constate que **certaines dépenses nouvelles ont été lancées sans avoir bénéficié d'une dérogation**, comme le renouvellement du parc de véhicules de la gendarmerie nationale ou le lancement d'une campagne de communication contre le narcotrafic. Ces cas paraissent toutefois isolés et, **dans l'ensemble, l'administration a respecté les consignes transmises dans les circulaires budgétaires.**

Les modalités strictes d'exécution budgétaire ont pourtant exercé de **fortes contraintes procédurales** sur les services, occasionnant une **surcharge administrative** importante dans certains ministères. Ainsi les engagements étaient-ils contrôlés de manière minutieuse par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), tandis que les gestionnaires de programme et les responsables de la fonction financière dans les ministères établissaient une prévision des ressources et des dépenses pour le premier trimestre 2025¹. Cette situation a parfois créé une **tension** dans les services de certains ministères, avec des difficultés particulières lorsqu'une partie importante des crédits devaient être délégués à des opérateurs.

D'une manière générale, **les services votés n'ont probablement pu fonctionner**, en 2025 comme en 2026, **que parce qu'ils ont porté sur une période limitée**. Si la loi spéciale avait duré plus longtemps, les difficultés se seraient accumulées du fait de l'impossibilité de lancer de nouveaux projets. Les financements des collectivités territoriales auraient également pu être mis en difficulté.

En conséquence, le **rapporteur général met en garde contre toute tentation de recourir l'an prochain, une fois encore, à l'outil de la loi spéciale**, surtout si elle devait s'appliquer pendant plusieurs mois.

D. LES REPORTS ET LES ANNULATIONS DE CRÉDIT EN COURS D'ANNÉE AFFECTENT MOINS L'EXÉCUTION DES DÉPENSES QU'EN 2024

1. Les reports de crédits sont enfin en baisse nette et se rapprochent du niveau frictionnel auquel ils devraient se limiter

En application du principe d'annualité budgétaire, l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit dans son premier alinéa que « *les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* ». En conséquence, **les crédits non consommés pendant un exercice devraient être annulés**, la loi de finances de l'année suivante ouvrant les crédits nécessaires. Ce n'est qu'à titre de **dérogation** que, sur un programme budgétaire donné, **les crédits de**

¹ [*Arrêté du 30 décembre 2024*](#) relatif à la gestion budgétaire pendant la période de mise en œuvre de la loi n° 2024-1188 du 20 décembre 2024 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

paiement autres que de personnel peuvent être reportés à hauteur de 3 % des crédits initiaux.

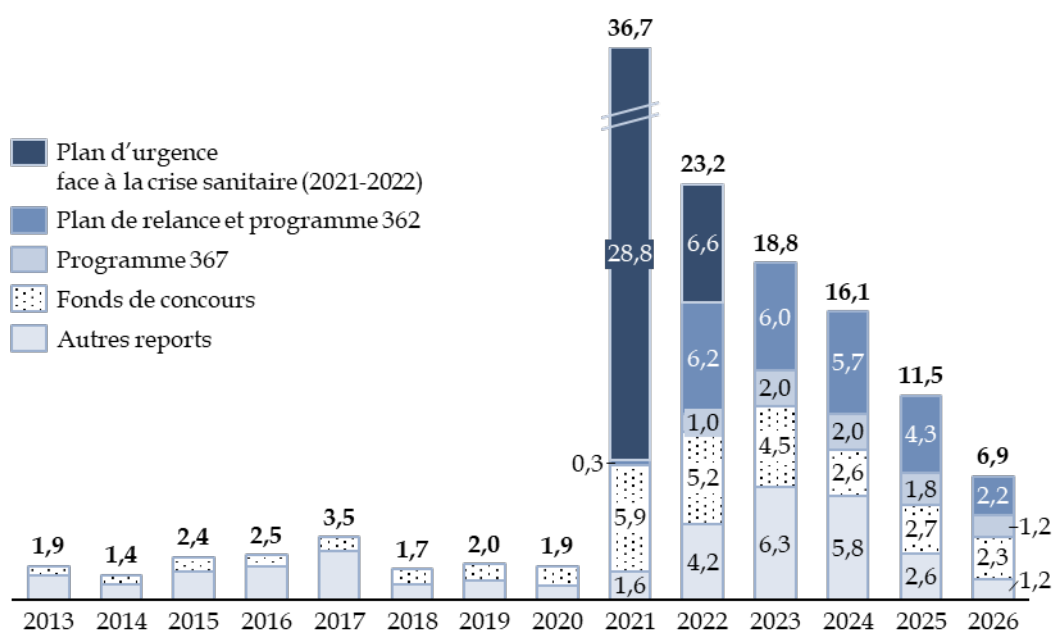
Le montant des reports de crédits entre 2025 et 2026 a été de 9,8 milliards d’euros en crédits de paiement, dont **6,9 milliards d’euros sur le budget général**, contre 16,8 milliards d’euros entre 2024 et 2025, dont **11,5 milliards d’euros sur le budget général**.

Certains de ces reports héritent des pratiques de reports massifs mises en œuvre à partir de la crise sanitaire de 2020. Les reports sur le programme 362 « Écologie – mise en extinction du plan de relance » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », issu de l’ancienne mission « Plan de relance », sont encore de 1,2 milliard d’euros. Ceux du programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2026 sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État » » de la mission « Économie », qui porte des crédits destinés au financement d’acquisitions patrimoniales, mais rarement utilisés, sont de 1,2 milliard d’euros.

Hors ces pratiques exceptionnelles, que le rapporteur général espère voués à la disparition prochaine, les reports de crédits sont de 3,5 milliards d’euros, soit un volume qui se rapproche de la pratique antérieure à la crise sanitaire. Le volume des fonds de concours reportés, égal à 2,7 milliards d’euros, demeure toutefois élevé.

Crédits reportés depuis l’exercice précédent

(en milliards d’euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des arrêtés de report

S'agissant en revanche des autorisations d'engagement, le niveau des reports sur le budget général atteint le niveau particulièrement élevé de **52,8 milliards d'euros**, contre 51,7 milliards d'euros en 2025 et 47,6 milliards d'euros en 2024, alors que le montant annuel des autorisations d'engagement reportées avant la crise sanitaire de 2020 était plutôt de l'ordre de 21 milliards d'euros. La **hausse considérable de ces reports** relève, une fois encore, du **programme 146 « Équipement des forces »** de la mission « Défense », qui reporte 42,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement non consommées de 2025 vers 2026, contre moins de 15 milliards d'euros par an avant 2020.

Le report massif d'autorisations d'engagement est, certes, **conforme à la lettre de la loi organique**, qui ne limite le volume de ces reports que pour les crédits de paiement¹. Ces autorisations d'engagement ne sont d'ailleurs pas laissées à la libre disposition du gestionnaire de programme, car elles sont, en quasi-totalité, pré-affectées à des projets particuliers et ne pourraient pas être utilisées pour une autre opération² : comme l'explique la Cour des comptes, un principe de spécialité des crédits se substitue en quelque sorte au principe d'annualité.

Il n'en reste pas moins qu'**un volume aussi massif de report d'autorisations d'engagement constitue une dérogation forte au principe d'annualité budgétaire, qui ne facilite pas le suivi des crédits par le Parlement.**

2. Les mesures de régulation budgétaire et la loi de finances de fin de gestion ont contribué à la maîtrise de la dépense

L'exécution budgétaire, une fois la période de services votées achevée à la mi-février et après la finalisation au 15 mars des mouvements de reports de crédits, a été une nouvelle fois marquée par une **annulation de crédits** d'un montant de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Cette annulation a fait suite à une révision à la baisse de la croissance pour 2025, désormais estimée à 0,7 %, contre 0,9 % en loi de finances initiale.

¹ Il de l'[article 15](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

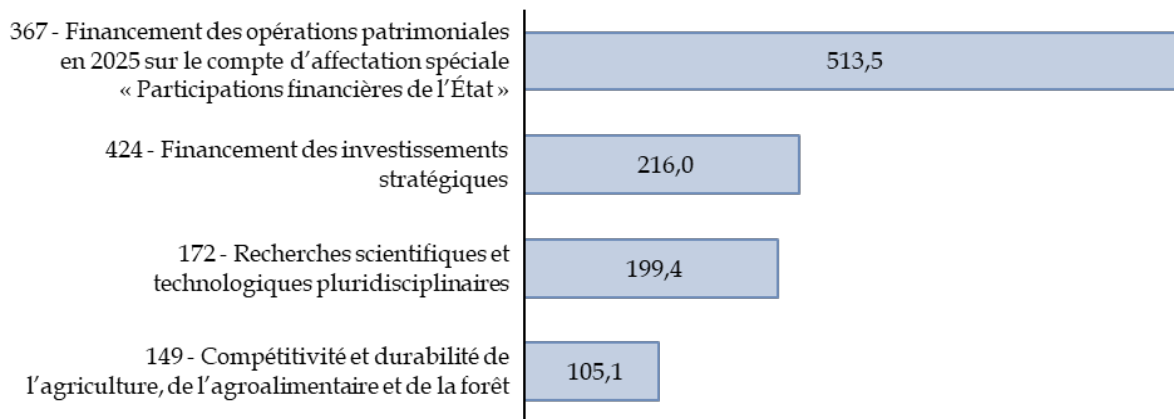
² Il s'agit d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), en application de l'[article 156](#) du n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes relative à l'exécution des crédits de la mission « Défense » en 2025 indique par exemple que 3,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sont affectées au projet du nouveau porte-avions, 3,3 milliards d'euros au projet Rafale, etc., pour un montant total de 39,8 milliards d'euros d'AENE.

Ce décret, comme celui du 21 avril 2024, dont le montant était toutefois beaucoup plus élevé (10,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10,2 milliards d'euros en crédits de paiement), a porté sur un grand nombre de programmes, dont 74 programmes du budget général.

Quatre programmes ont connu une annulation supérieure à 100 millions d'euros.

Programmes ayant l'objet d'une annulation de plus de 100 millions d'euros de crédits de paiement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du décret d'annulation du 25 avril 2025

Pour certains, l'annulation permettait surtout de constater une annulation de consommation, comme sur le programme 367 qui consomme, chaque année, une faible partie des crédits ouverts, qui proviennent de reports. Sur la mission « Investir pour la France de 2030 », comme indiqué *supra*, l'annulation de crédits a permis de mobiliser la trésorerie des opérateurs, procédé qui ne peut être qu'encouragé mais ne pourra pas nécessairement être répété d'année en année.

Toutefois, **la majeure partie des annulations semble avoir joué un rôle effectif dans le sens d'une maîtrise de la dépense.**

Enfin, la **loi de finances de fin de gestion**¹ a procédé à une diminution de 4,0 milliards d'euros des dépenses nettes du budget général.

Cette diminution a été permise, à titre principal, par des annulations de crédit importantes sur la charge de la dette (- 2,9 milliards d'euros) et sur les programmes de la mission « Investir pour la France de 2030 » (- 1,6 milliard d'euros), une fois encore en s'appuyant sur la trésorerie abondante des opérateurs.

¹ [Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025](#) de finances de fin de gestion pour 2025.

À l'inverse, une réévaluation à la hausse, par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), des compensations de charges de service public dues par l'État a conduit à une **augmentation de 1,1 milliard d'euros** des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Toutefois, sur le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », la loi de finances de fin de gestion a ouvert des crédits de 52 millions d'euros, à l'initiative du Sénat, afin de pallier le sous-financement de la mission d'aménagement du territoire de La Poste¹. Or, il ressort de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes consacrée à cette mission que ces crédits ont finalement été utilisés pour assurer la compensation du service universel postal confié au même établissement. **Le rapporteur général regrette que le choix et la volonté du législateur n'aient pas été respectés, malgré l'engagement pris par le Gouvernement.**

¹ Voir les amendements n° [II-5](#) et [II-16](#), adoptés lors de l'examen en première lecture au Sénat, dont l'utilisation était confirmée par l'amendement n° [5](#) du Gouvernement adopté lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire.

TROISIÈME PARTIE LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT

I. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE DEMEURE DIFFICILEMENT LISIBLE MALGRÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION

A. LE NOMBRE D'INDICATEURS RESTE CROISSANT MALGRÉ LE RALENTISSEMENT DE LA HAUSSE ALORS QUE LA PERTINENCE DE CERTAINS D'ENTRE EUX PEUT ÊTRE QUESTIONNÉE

1. Une hausse continue du nombre d'indicateurs qui tend néanmoins à se tasser

Le **suivi de la performance de la dépense de l'État** est l'une des avancées notables mises en œuvre par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). À partir de l'exercice budgétaire 2006, **chaque programme a été associé à un certain nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs**, dont l'objectif est de mesurer l'efficacité de la dépense publique.

Les **travaux d'examen global de la démarche de performance consacrée par la LOLF**, menés notamment par la Cour des comptes¹ et la commission des finances du Sénat², dressent le **constat d'un trop grand nombre de sous-indicateurs budgétaires**. En effet, le foisonnement des indicateurs fait obstacle à un pilotage stratégique des dépenses de chaque programme et **une démarche de réduction du nombre de sous-indicateurs est nécessaire pour resserrer le dispositif de suivi de la performance et renforcer sa portée stratégique**.

¹ Cour des comptes, novembre 2011, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*.

² Sénat, commission des finances, n° 220 (2004-2005), 2 mars 2005, *Rapport d'information sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, au rapport de M. Jean Arthuis*.

Méthodologie de comptabilisation de l'évolution du nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs de performance

Chaque année, la **direction du budget public**, en annexe du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, un **tableur recensant l'ensemble des indicateurs et sous-indicateurs** associés aux programmes et aux missions du budget général de l'État, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.

Ce **tableur**, habituellement intitulé « **Synthèse chiffrée des RAP** », semble la **source la plus fiable** pour calculer le nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs retenus pour mesurer la performance de la dépense.

Chaque programme est doté de plusieurs objectifs, dont l'atteinte est mesurée par un certain nombre d'indicateur. Par exemple, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » est doté en 2025 de trois objectifs, chacun liés à trois ou quatre indicateurs :

- le premier objectif, « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français » est lié à trois indicateurs : « Accroître la sécurité de la France au travers de celle de nos partenaires », « Veiller à la sécurité des Français à l'étranger » et « Lutte contre la désinformation et communication stratégique » ;

- le deuxième objectif, « Promouvoir le multilatéralisme et agir pour une Europe souveraine, unie, démocratique » est lié à quatre indicateurs : « Optimiser l'effort français en faveur du maintien de la paix », « Dossiers préparés dans le cadre des échéances européennes et des échanges bilatéraux », « Promouvoir les objectifs environnementaux à l'international » et « Position de la France dans le classement mondial des contributeurs financiers des organisations internationales » ;

- enfin le troisième objectif, « Assurer un service diplomatique efficient et de qualité », est lui aussi lié à quatre indicateurs « Efficience de la gestion immobilière », « Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement », « Efficience de la fonction achat », « Poursuivre les efforts en faveur de l'égalité femme/homme ».

Toutefois, pour mesurer l'évolution du nombre d'outils d'évaluation de la performance, il convient de se fier plutôt au nombre de sous-indicateurs qu'au nombre d'indicateurs.

En effet, **chaque indicateur est doté d'un ou plusieurs sous-indicateurs, qui sont les véritables outils d'évaluation dotés d'une cible mesurée en cours d'année.** Par exemple, l'indicateur « Accroître la sécurité de la France au travers de celle de nos partenaires », lié au premier objectif du programme 105, n'est pas en soi doté d'une cible. En revanche, il regroupe trois sous-indicateurs qui, eux, sont dotés chaque année d'une cible et qui permettent de décliner l'indicateur de façon concrète. En l'occurrence, les trois sous-indicateurs sont les suivants :

- « Évolution annuelle moyenne des délais de réalisation des opérations d'armement principales » ;

- « Taux de sites sensibles ayant subi un incident dont la durée globale est supérieure à 4h » ;

- « Délai de paiement de l'indemnisation. Délai allant de la réception de l'expertise médicale (rapport définitif) à l'établissement du certificat administratif pour mise en paiement ».

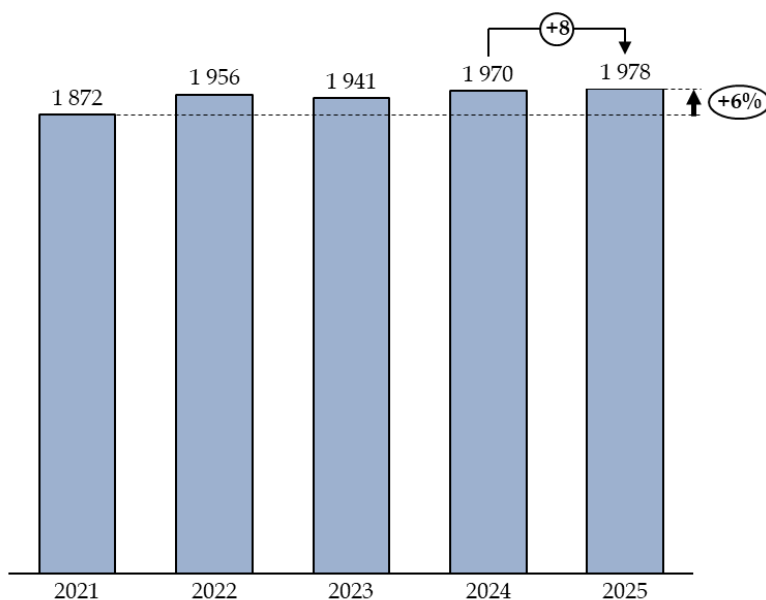
La commission des finances retient le nombre total de sous-indicateurs recensés dans la « Synthèse chiffrée des RAP » pour analyser l'évolution du nombre d'outil d'évaluation de la dépense publique. En effet, certains indicateurs sont dotés d'un seul sous-indicateur qui constitue un doublon si l'on prend comme base l'ensemble des indicateurs et sous-indicateurs. C'est par exemple le cas pour le programme 354 « Élargir et diversifier les conditions d'accueil du public » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Ce dernier contient deux indicateurs, dont l'un, « Taux de connexions au site internet départemental de l'État », est doté d'un unique sous-indicateur ayant la même dénomination.

C'est sur ces mêmes sous-indicateurs que se fonde l'analyse quantitative de l'évolution de la performance de la dépense présentée au sein du présent rapport.

Source : commission des finances

Pour l'exercice 2025, le nombre de sous-indicateurs¹ est de 1 978, soit huit de plus par rapport à l'exercice précédent. L'évolution du nombre de sous-indicateurs depuis 2021 témoigne ainsi d'une **tendance à la hausse, malgré la répétition de la recommandation, par la commission des finances, de réduire ce nombre.**

Nombre total de sous-indicateurs de performance



Source : commission des finances, d'après la synthèse chiffrée des rapports annuels de performances (RAP)

¹ Les données exploitées dans cette partie sont issues de la synthèse chiffrée publiée conjointement au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 sur le site de la direction du budget.

Depuis 2021, on a assisté ainsi à un **accroissement de 6 % du nombre de sous-indicateurs**, ce qui prouve la **difficulté à rationaliser** leur création.

Le rapporteur général constate néanmoins que **la direction du budget indique avoir**, depuis le projet de loi de finances 2025, **entamé un travail pour supprimer « progressivement les indicateurs doublons entre programmes et missions »**¹. Cette évolution est à valoriser, mais il sera **nécessaire d'aller au-delà de la simple suppression des doublons**, que la commission des finances ne prend pas en compte dans la comptabilisation des sous-indicateurs (cf. encadré *supra*).

Le rapporteur général insiste ainsi sur la **nécessité d'entamer un véritable travail de réduction du nombre d'indicateurs** et soutient les travaux en cours qui vont dans ce sens. La direction du budget indique en effet que **« la maquette [du projet de loi de finances pour] 2026 enregistre une baisse conséquente [du nombre d'indicateurs] qui sera visible [dans les] rapports annuels de performances 2026 »**². Cette **dynamique devrait se poursuivre et être amplifiée dans la préparation du projet de loi de finances (PLF) pour 2027**, dans la mesure où **« la circulaire de performance 2026 en préparation du PLF 2027 inscrit l'objectif de réduction du nombre d'indicateurs. »**³

2. De nombreux sous-indicateurs demeurent inadaptés pour mesurer l'efficacité des dépenses du budget de l'État

Le nombre pléthorique d'indicateurs et sous-indicateurs peut d'autant plus être **rationalisé** que de **nombreux indicateurs de performance** retenus par les responsables de programme ne sont **pas conçus pour mesurer l'efficacité des dépenses du budget de l'État**.

Le rapporteur général souligne ainsi que **plusieurs sous-indicateurs mesurent des résultats sans lien direct avec le montant des crédits votés**.

Par exemple, **les sous-indicateurs retenus pour la mission « Outre-mer » fait l'objet d'une critique large de la part de la direction du budget, à laquelle souscrit la Cour des comptes**. En effet, la note d'analyse budgétaire relève que **« le volet performance de la budgétisation n'établit pas de lien direct entre l'évolution de la performance et les allocations de crédits »**⁴. Les indicateurs retenus doivent en effet, pour être pertinents, permettre de faire un lien entre l'utilisation des crédits budgétaires et l'atteinte des résultats fixés.

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur général.

² Réponse au questionnaire du rapporteur général.

³ Réponse au questionnaire du rapporteur général.

⁴ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire, Mission Outre-mer, avril 2026*.

Certains sous-indicateurs ne sont ainsi que des indicateurs d'activité, et non de performance. Dans la mission « Investir pour la France de 2030 », l'indicateur 2.1 du programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation » mesure la part des startups industrielles créées sur la période soutenues par le plan France 2030. La cible de l'indicateur est fixée à 16 %, la réalisation est de 31 % en 2025. L'analyse des résultats indique que « *la contribution de France 2030 pour le soutien à l'émergence des start-ups industrielles s'améliore* », néanmoins **rien n'indique que le fait de participer au financement d'un très grand nombre de startups industrielles parmi celles créées prouve que les crédits budgétaires ont été utilisés avec efficience.** En effet, si 100 % des nouvelles startups industrielles étaient soutenues par France 2030, cela ne signifierait pas que l'utilisation des fonds serait nécessairement utile. Il est même possible de penser que ce serait l'inverse.

De même, le sous-indicateur 1.1.1, lié au programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » **mesure la satisfaction des jeunes appelés à l'issue de leur journée « Défense et citoyenneté » (JDC).** Or, il est raisonnable d'estimer que le lien entre la satisfaction éprouvée par un jeune appelé et l'efficience de la dépense publique est pour le moins distendu. Le taux de satisfaction, qui est structurellement élevé selon rapport annuel de performances et se situe à 84 % en 2025, ne saurait indiquer que les lycéens participants ont été véritablement sensibilisés à l'esprit de défense. Surtout, il n'est **pas possible d'établir de lien direct entre ce taux de satisfaction et l'évolution des crédits consacrés à la JDC.**

3. La multiplication de grilles d'évaluation de la performance hors des rapports annuels de performances concurrencent les indicateurs prévus dans la LOLF et ajoutent à l'illisibilité du dispositif

Le dispositif de suivi de la performance des dépenses de l'État mis en place dans le cadre de la procédure budgétaire est **insuffisamment articulé avec d'autres dispositifs mis en place par le Gouvernement dans le but de mesurer l'efficacité de l'action publique** et de rendre des comptes sur l'utilisation des deniers publics.

En premier lieu, le budget de l'État finance 431 opérateurs¹, c'est-à-dire des organismes ayant une activité de service public, majoritairement financés par l'État et sur lesquels l'État exerce un contrôle direct. Ce contrôle direct de l'État se traduit pour un nombre important d'opérateurs par la signature entre l'opérateur et son ministère de tutelle d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) qui intègre des indicateurs de performance relatifs à l'activité de l'opérateur.

¹ *Jaune Opérateurs de l'État, octobre 2025.*

Les recommandations formulées dans le Guide de la performance¹ publié par la direction du budget indiquent que « *tout objectif et tout indicateur présent dans un projet annuel de performances et porté par un opérateur doit être intégralement repris dans le contrat d'objectifs de l'opérateur concerné* ». Or, le rapporteur général constate que **l'exercice de fixation des indicateurs de performance des opérateurs est insuffisamment articulé avec l'exercice de fixation des indicateurs de performance du budget de l'État.**

Par exemple, alors que la politique de la transition énergétique est mise en œuvre par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), largement financée par le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », **aucun des indicateurs de ce programme et du contrat d'objectifs et de performance (COP) État-ADEME 2024-2027 ne correspondent entre eux.**

En second lieu, les Gouvernements successifs ont, depuis plusieurs années, créé de nouveaux outils sensés mettre en avant la progression de la qualité de l'action publique, sans coordination avec les indicateurs retenus dans les lois de finances. Ces dispositifs réduisent d'autant la lisibilité de l'action de l'État en créant des doublons, ou en attirant l'attention sur des priorités de l'action gouvernementale dont la progression, à l'inverse, n'est parfois pas documentée.

Ainsi, Elisabeth Borne avait dressé le 19 septembre 2022², en tant que Première ministre, une liste de soixante politiques prioritaires, et avait consacré un principe de transparence relatif aux objectifs et aux résultats de ces politiques publiques. Le suivi de ces politiques prioritaires du Gouvernement (PPG) reposait sur la publication et la mise à jour régulière d'un « **baromètre de l'action publique** ». Or, **le suivi des PPG constitue un référentiel supplémentaire qui vient s'ajouter aux indicateurs des programmes budgétaires** et aux contrats d'objectifs et de performance (COP) des opérateurs publics, sans coordination.

Cette initiative s'est ajoutée à deux autres nouveautés, portées par de précédents ministres de la transformation et de la fonction publique. Amélie de Montchalin a ainsi lancé, dès janvier 2021 un premier « **baromètre des résultats de l'action publique**³ », qui permet en temps réel d'accéder à la mise en œuvre des objectifs prioritaires du Gouvernement. Ces **objectifs concordent rarement avec des indicateurs budgétaires.**

Par exemple, dans **le tableau de bord spécifique à l'axe de priorité « Planifier et accélérer la transition écologique »**, se trouve un objectif qui est la **validation d'un certain nombre de dossiers MaPrimRénov'**. Le rapporteur général s'étonne de la **variation de la cible**, qui est passée de 5,2 millions

¹ Direction du budget, *Guide de la performance du PLF 2026, janvier 2025.*

² Circulaire n° 6373/SG du Premier ministre relatif aux politiques prioritaires du Gouvernement du 19 septembre 2022.

³ Direction interministérielle de la transformation publique, *Baromètre des résultats de l'action publique, janvier 2021.*

en 2024 à 3,0 millions en 2025. En outre, **l'objectif n'est aucunement borné dans le temps, ce qui empêche toute mesure d'efficience**. Enfin, la **donnée retenue est purement quantitative**, alors qu'il est **indispensable d'analyser les effets du versement de MaPrimRénov' sous un angle qualitatif** : cette politique publique a fait l'objet de nombreux dossiers frauduleux¹ et un objectif de montée en gamme dans les rénovations est affiché par le ministère du logement.

Aucun des sous-indicateurs du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », qui porte désormais l'intégralité de la subvention versée par l'État à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), en charge du versement de MaPrimRénov', ne comptabilise le nombre de dossiers validés.

Plus récemment encore, Laurent Marcangeli, ministre de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification, a initié une nouvelle démarche, nommée « **baromètre des services publics** », le 2 juin 2025. Ce nouveau dispositif, désormais intégré au programme Services Publics +, tend à **sonder les Français sur leur perception de l'efficacité de l'action publique**, en interrogeant un échantillon statistique sur la facilité d'accès aux services publics, la simplicité des démarches ou encore la satisfaction des délais de traitement.

Non seulement **cette innovation s'ajoute aux dispositifs existants**, mais elle n'est **pas fondée sur des objectifs recensés par ailleurs dans les documents budgétaires**.

Finalement, le **manque de coordination entre les différents dispositifs** de suivi de la performance des dépenses de l'État induit une **complexité croissante** qui risque de faire advenir la « *bureaucratie lolfienne* »² que craignait le président Arthuis.

B. UNE LARGE PART DES INDICATEURS DEMEURE INEXPLOITABLE, CE QUI RÉDUIT LA PORTÉE DU DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Pour l'exercice 2025, le dispositif de suivi de la performance des dépenses de l'État reposait sur **897³ indicateurs et 1 978 sous-indicateurs** recensés dans les rapports annuels de performances (RAP) du budget général et des budgets annexes de l'État. Cependant, **un nombre important de ces sous-indicateurs est neutralisé soit par l'absence de fixation de cible quantitative avant le début de l'exercice, soit par l'absence de données à jour pour exploiter les cibles fixer et confronter les objectifs fixés aux résultats**

¹ L'Agence nationale de l'habitat a annoncé en mars 2026 avoir bloqué le versement, sur l'année 2025, de 174 millions d'euros en lien avec des soupçons de fraude.

² Sénat, commission des finances, n° 220 (2004-2005), 2 mars 2005, Rapport d'information sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, au rapport de M. Jean Arthuis.

³ Le nombre d'indicateurs est aussi en croissance : il y en avait 852 en 2023 et 881 en 2024.

obtenus. Sur les 1 978 sous-indicateurs pour l'exercice 2025, seul 1 530, soit 77 %, se sont vus fixer une cible quantitative. Sur ces 1 530 sous-indicateurs avec une cible quantitative, 1 390 sont exploitables aux regards des données disponibles. Par conséquent, **seuls 1 390 sous-indicateurs disposent de cibles exploitables pour 2025, soit 70,3 % du nombre total de sous-indicateurs figurant dans les rapports annuels de performances (RAP)** présentés avec le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Le rapporteur général constate que ce taux dépasse celui de 2023, après une dégradation en 2024 du ratio de cibles exploitables, passé à 67,6 %.

En premier lieu, pour qu'un sous-indicateur puisse mesurer la performance des dépenses de l'État, il est nécessaire qu'au moment de l'élaboration du budget une cible soit fixée par le responsable de programme. En effet, le dispositif des indicateurs de performance ne peut servir de support à des décisions stratégiques d'allocation des ressources que dans la mesure où le Gouvernement et le Parlement peuvent mettre en regard les objectifs fixés à un service public et les résultats qu'il a atteints. Il est par conséquent nécessaire que la documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances fixe, pour chaque sous-indicateur de performance, une cible, au risque de neutraliser toute utilité de l'indicateur et de priver de tout effet le travail effectué pour élaborer cet indicateur et suivre ses données d'exécution. Il est également nécessaire que cette cible soit définie avec clarté et précision, c'est-à-dire qu'il s'agisse d'une cible quantitative.

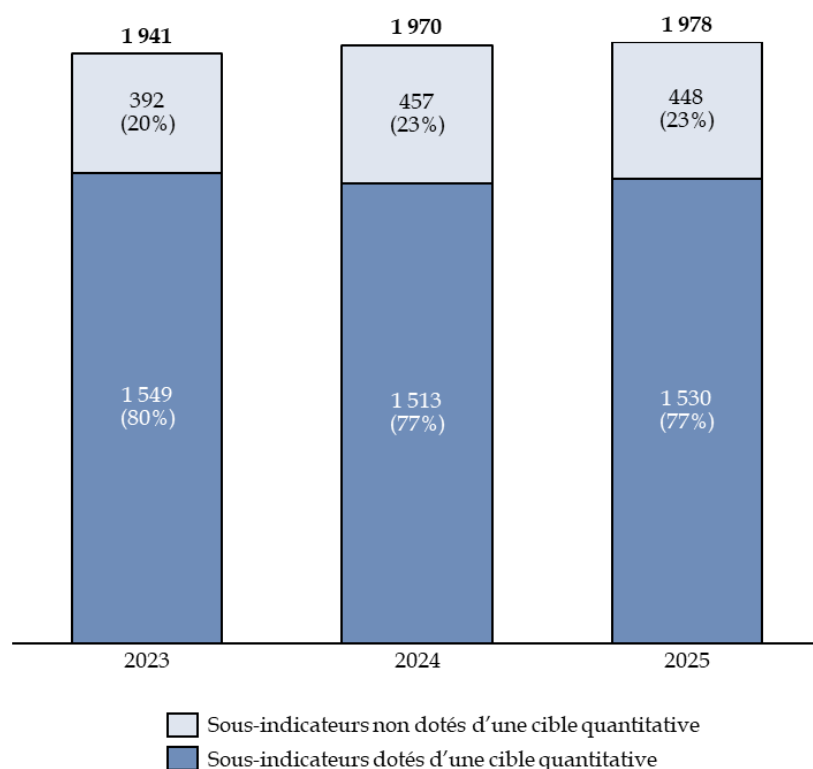
Si, pour certaines cibles, il est compréhensible de fixer un intervalle, ce qui continue de constituer une cible quantitative claire et précise sous réserve d'une amplitude raisonnable, **la fixation d'une cible non quantitative constituée par des mentions imprécises comme « hausse » ou « stabilité » ne répond pas aux exigences d'un dispositif de suivi effectif de la performance de la dépense publique.**

Sur l'ensemble du dispositif de suivi de la performance de la dépense de l'État en 2025, le rapporteur général relève que **448 sous-indicateurs ne disposent pas d'une cible quantitative**, en nette hausse par rapport à 2023 où ce nombre atteignait 392. Partant, **ce défaut de conception neutralise la portée de 22,6 % des sous-indicateurs**, soit près d'un sur quatre. De nouveau, ce taux est en augmentation par rapport à 2023, où il atteignait 20,2 %.

Un exemple emblématique de cette carence de fixation de cibles est visible pour la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », où l'on constate une absence systématique de prévision comme de cible pour les indicateurs liés au nombre de retours à l'emploi. Ces deux sous-indicateurs, liés au programme 102 « Accès et retour à l'emploi », constatent ainsi, d'année en année, le nombre de retours à l'emploi pour le sous-indicateur 1.1.1 et le nombre de retours à l'emploi durable pour le sous-indicateur 1.1.2. Il est anormal que, pour un programme qui consomme près de 6,6 milliards d'euros en crédits de paiement en 2025, des indicateurs

aussi fondamentaux ne fassent l'objet **d'aucune prévision et d'aucun objectif ciblé**. Le rapporteur général, comme la Cour des comptes¹, remet en question l'utilité du maintien de tels indicateurs, pourtant systématiquement dépourvus de cibles et de prévisions.

Évolution de la part de sous-indicateurs dotés d'une cible quantitative



Source : commission des finances, d'après les données de la direction du budget

En second lieu, **tous les indicateurs dotés d'une cible quantitative ne peuvent pas être exploités dans le cadre du suivi de la performance de la dépense de l'État**. En effet, l'appréciation des résultats des politiques publiques concernées suppose de disposer en temps utile des données nécessaires à l'exploitation de ces sous-indicateurs.

La **disponibilité des données et la difficulté éventuelle à les recueillir dans les temps fait partie des contraintes dont l'administration doit tenir compte** dès le stade de l'élaboration des indicateurs de performance inscrits dans la documentation budgétaire. À ce titre, l'existence d'un **nombre important d'indicateurs avec une cible quantitative inexploitable du fait du manque de disponibilité des données** ne reflète pas uniquement la difficulté à recueillir ou à tenir à jour des données d'exécution mais également un **défaut de conception de ces indicateurs**. Celle-ci aurait dû tenir compte de cette

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire, Mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux*, avril 2026.

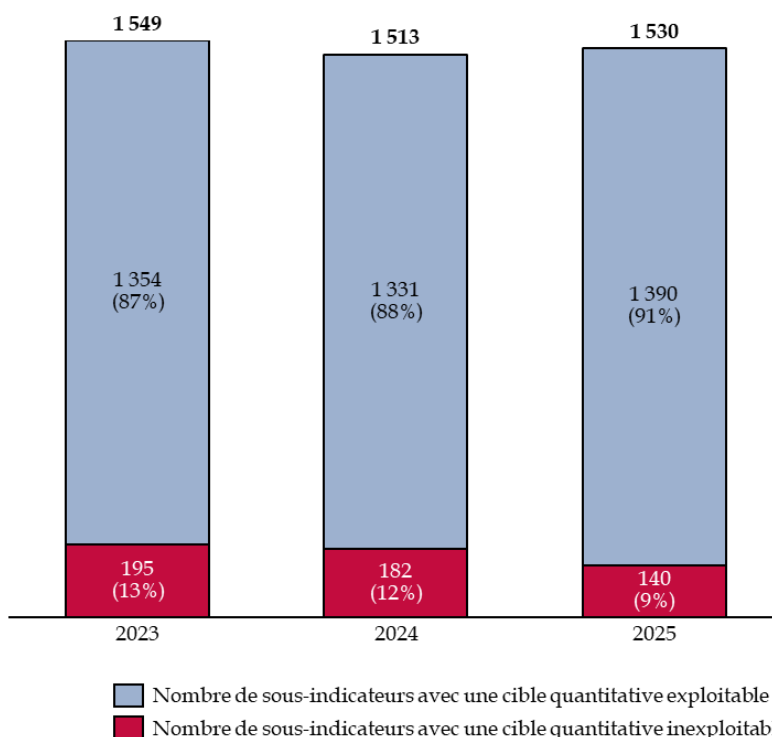
difficulté au moment de leur inscription dans la maquette de performance des programmes concernés.

En 2025, sur les 1 530 sous-indicateurs dotés d'une cible quantitative, 1 390 sont exploitables. Les 140 autres ne le sont pas du fait de l'indisponibilité des données.

Par exemple, dans le cadre du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'indicateur 1.1 « Formation continue » **ne dispose pas d'une donnée de réalisation pour 2025**. Cette situation était déjà la même en 2023 et en 2024. Le rapport annuel de performances (RAP) du programme indique que **l'enquête nécessaire pour obtenir les résultats n'a pas été réalisée en 2025, non plus que les deux années précédentes**. Il est précisé que *« le chantier de refonte de la collecte des données relatives aux activités de formation continue est en cours d'instruction, l'objectif étant de remplacer cette enquête par l'exploitation des formulaires administratifs issus des bilans pédagogiques et financiers fournis par le ministère du Travail »*. **Le rapporteur général constate que l'absence de données pendant près de trois ans pour un même indicateur est problématique** et devrait pousser l'administration à prendre des mesures rapidement.

De façon plus générale, **dans le cas où il serait prévisible que l'obtention des données pour mettre à jour un indicateur serait difficile ou impossible avant la publication des rapports annuel de performances**, l'administration devrait **agir pour que cet indicateur ne soit pas systématiquement neutralisé**. Cela peut passer par la réforme de la procédure de collecte des données, ou bien plus encore d'une modification de l'indicateur.

Évolution de la part des sous-indicateurs dotés d'une donnée d'exécution parmi ceux dotés d'une cible quantitative



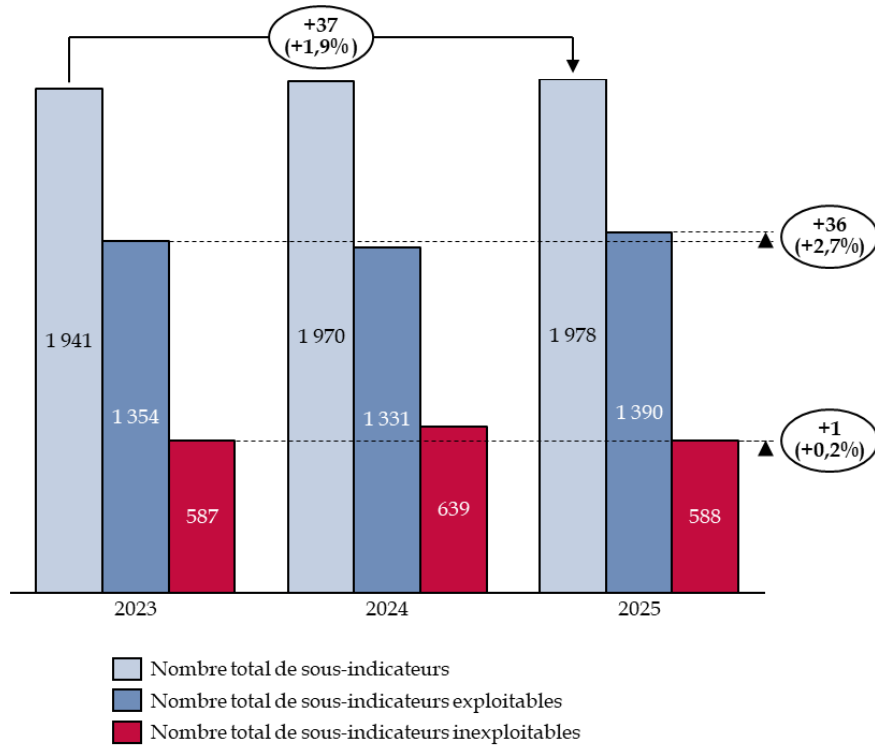
Source : commission des finances, d'après les données de la direction du budget

Le rapporteur général constate qu'une **trajectoire d'amélioration semble toutefois se dessiner**, puisque la **proportion comme le nombre de sous-indicateurs non exploitables** malgré la fixation d'une cible quantitative **est en diminution**. Il convient ainsi de **poursuivre cette dynamique**.

En conclusion, **sur les 1 978 sous-indicateurs** de performance du dispositif, **29,7 % d'entre eux ont été privés de portée en 2025** soit parce qu'aucune cible quantitative n'avait été fixée préalablement à la dépense soit parce que les données disponibles ne permettent pas de confronter les objectifs fixés et les résultats atteints.

Le rapporteur général relève que **ces 588 sous-indicateurs neutralisés dans le cadre de l'exercice 2025 constituent un exemple préoccupant du risque de transformation de l'exercice de suivi de la performance en « bureaucratie de la performance »**, ces indicateurs ayant nécessité des travaux importants d'élaboration et de suivi sans résultat concret pour le pilotage de la dépense de l'État.

Évolution du nombre sous-indicateurs en fonction de leur exploitabilité



Le rapporteur général relève toutefois que le **nombre des indicateurs inexploitable** revient, en 2025, au niveau de 2023. L'appel à un plus grand sérieux du suivi de la performance de la dépense recommandé l'an dernier semble ainsi avoir été suivi. **Cet effort, de la même façon, devra être poursuivi.**

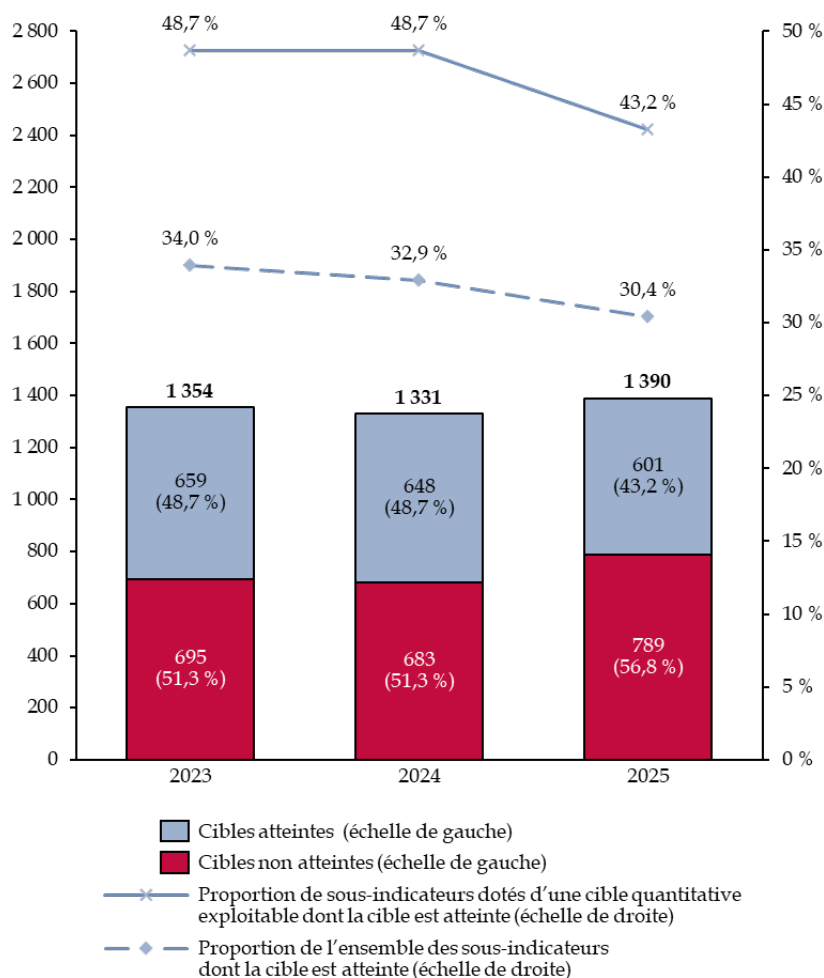
II. LE CONSTAT D'UNE FAIBLE EFFICIENCE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT AU REGARD DES CIBLES RETENUES INTERPELLE SUR LA PERTINENCE DU DISPOSITIF DE SUIVI

A. MOINS DE LA MOITIÉ DES CIBLES FIXÉES SONT ATTEINTES EN 2025 ET ON CONSTATE UNE NETTE DÉGRADATION PAR RAPPORT À 2024 DE L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE

Pour l'exercice 2025, d'après les données publiées par la direction du budget, les cibles quantitatives ont été atteintes pour 601 sous indicateurs, soit 47 de moins qu'en 2024. Partant, **les cibles atteintes en 2025 représentent seulement 30,4 % de l'ensemble des sous-indicateurs du dispositif de performance et 43,2 % des sous-indicateurs avec une cible quantitative exploitable.**

Évolution de l'atteinte des cibles pour les sous-indicateurs dotés d'une cible quantitative exploitable

(en nombre de sous-indicateurs et en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les données de la direction du budget

Étant données la création et la suppression de sous-indicateurs à chaque exercice budgétaire, la comparaison dans le temps du taux d'atteinte des cibles des sous-indicateurs de performance ne peut pas être effectuée à périmètre constant et doit par conséquent être appréhendée avec recul.

Sous réserve des évolutions de périmètre, on constate néanmoins que le **taux d'atteinte des cibles pour les sous-indicateurs avec une cible quantitative exploitable suit une trajectoire de baisse** depuis 2021, avec un décrochage marqué en 2025. En effet, ce taux est de 50 % pour l'exercice 2021 à 48,7 % pour l'exercice 2024, mais n'atteint que 43,2 % en 2025, signe d'une médiocre performance au regard des objectifs fixés.

Dans l'absolu, le rapporteur estime qu'un **taux d'atteinte de moins de 50 % n'est pas satisfaisant**, alors même que le dispositif de suivi de la performance de la dépense de l'État a été créé il y a dix-neuf ans. **Vingt ans après avoir initié le dispositif de suivi de la performance**, il est inexplicable d'une part que **588 sous-indicateurs soit exclus du périmètre de suivi de la performance** du fait d'un manque d'anticipation de l'administration sur la fixation des cibles ou l'exploitation des données et, d'autre part, que **la cible ne soit pas atteinte pour 789 sous-indicateurs** ayant pour objectif de mesurer l'efficacité de la dépense de l'État.

B. L'URGENCE D'UNE RÉFORME DE FOND POUR MIEUX PILOTER LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT

1. La justification du choix des indicateurs et de leurs cibles doit être mieux documentée et se coordonner avec des objectifs politiques de temps long

Le pilotage de l'action publique par la performance se fonde sur la **fixation d'indicateurs** et, pour ces indicateurs, **de cibles que l'administration cherche à atteindre**. Or, si les indicateurs peuvent, depuis le projet de loi de finances pour 2023¹, faire l'objet d'amendements de la part des parlementaires, les **cibles sont encore intégralement fixées par le Gouvernement et les administrations, parfois sans aucune justification**.

Par exemple, dans le cadre du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », l'**indicateur 2.1 relatif à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité (SNB) 2030** voit le **niveau de sa cible pour 2026 peu cohérent** avec les résultats atteints en 2025. En effet, cet indicateur, qui recense le nombre d'opérations « coup de poing » de lutte contre les espèces exotiques envahissantes,

¹ Article 15 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

comptabilise le nombre de ces opérations financées chaque année. Or, la cible retenue pour 2025, à savoir 150 opérations, est reconduite pour 2026 alors même que la tendance est à une très nette diminution du nombre d'opérations financées, en lien avec la baisse des crédits du Fonds vert. Ainsi, seules 45 opérations ont été financées en 2025, contre 77 en 2024 et 105 en 2023. Par conséquent, **maintenir le même niveau en 2026 par rapport à 2025, à un niveau trois fois supérieur à la réalisation, ne semble pas sérieux**, et ce d'autant plus que les crédits alloués au financement de la SNB 2030 suivent une trajectoire baissière.

De même, **l'indicateur 3.1. « Efficience numérique »** du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » connaît des **cibles qui semblent évoluer sans lien avec les résultats obtenus et de façon très arbitraire**. Cet indicateur remonte le nombre d'heures d'indisponibilité des applications numériques, qui s'est élevé à 15h30 en 2023 et à 6h30 en 2024. Or, la cible, en 2024 comme en 2025, était de 25 heures, soit bien plus que l'exécution. L'absence de données exécutées en 2025 ne permet pas d'expliquer pourquoi la cible fixée en 2026 est en baisse, à 20 heures d'indisponibilité.

Enfin, on trouve un **autre exemple** dans le cadre du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense », le sous-indicateur 1.2. « **Taux de renouvellement des emplois primo-contractuels - Armées / Marine - Total** » qui mesure la **fidélisation des militaires de la Marine** en suivant le taux de premiers contrats dans la Marine qui sont renouvelés lorsque ce renouvellement est souhaité par l'autorité militaire. La cible fixée sur cet indicateur, de 94 % en 2022, puis 85 % en 2023, 92 % en 2024 et 2025, et enfin réduite à 86 % en 2026, n'est pas justifiée dans le projet annuel de performances (PAP). Ces évolutions sont d'autant plus étonnantes que la réalisation est remarquablement stable, le taux étant de 85 % en 2022, 2023 et 2024 et de 87 % en 2025. L'abaissement de la cible 92 % en 2025 à 86 % en 2026 témoigne d'une **gestion conjoncturelle des cibles de performance, qui n'est pas justifiée par le Gouvernement** et empêche le Parlement de s'appuyer sur les résultats pour prendre des décisions stratégiques d'allocation des ressources.

En outre, il est fréquent que les cibles pour l'exercice budgétaire suivant soient fixées au même niveau que la réalisation observée pour l'exercice en cours.

Sur les 601 cibles quantitatives atteintes en 2025, 59 avaient été fixées à un niveau strictement équivalent à la réalisation de 2024, soit 9,8 % du total. Cette proportion est très proche de celle atteinte en 2024, où 60 des 683 cibles quantitatives atteintes avaient été fixées au même niveau qu'en 2023.

S'il est tout à fait justifié dans certains cas de se fixer pour objectif la stabilité d'un indicateur, l'analyse des sous-indicateurs pour l'exercice 2025 fait apparaître que la fixation de cible égale à la réalisation de l'année précédente ne fait pas systématiquement l'objet d'une justification.

Par exemple, l'indicateur 2.2 « Niveau de connaissance des citoyens sur le danger des drogue » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » a fait en 2026 l'objet d'une cible égale à la réalisation 2024 et à la cible de 2025 sans justification. Ceci montre un manque d'ambition dans la définition des cibles de performance : en effet, cet indicateur mesure la perception par les citoyens de la dangerosité des drogues dites licites – tabac et alcool – et illicites – stupéfiants. Dans un objectif de meilleure santé publique, la cible pour 2026 pourrait être améliorée par rapport à 2025, ce qui n'est pas fait.

2. Vingt ans après la mise en œuvre de la LOLF, le risque d'une perte de sens du suivi de la performance

En prévision de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, la direction du budget, la Cour des comptes et les commissions des finances des deux assemblées parlementaires avaient élaboré un cadre commun de suivi de la performance et de définition des indicateurs associés, présenté dans un guide de la performance publié en juin 2004². Ce cadre commun prévoyait notamment des critères pour la conception des indicateurs de performance qui doivent être pertinents, utiles, solides, vérifiables et auditable. Il prévoyait également de distinguer trois catégories d'indicateurs :

- les indicateurs socio-économiques, qui mesurent la performance du point de vue du citoyen, c'est-à-dire la capacité à atteindre un objectif d'intérêt général ;

- les indicateurs de qualité de service, qui mesurent la performance du point de vue de l'utilisateur du service publique ;

- les indicateurs d'efficience, qui mesurent la performance du point de vue du contribuable, c'est-à-dire la capacité à réduire les coûts associés à une activité donnée.

Ce même guide indiquait que les projets annuels de performances (PAP) et rapports annuels de performances (RAP) remis au Parlement annuellement devaient présenter les objectifs de chaque mission et programme, et de « justifier le choix du ou des indicateurs qui [leur] sont associés ». Or, à ce jour, la justification du choix des indicateurs est lacunaire

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

² La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, juin 2004.

voire parfois inexistante, ce qui nuit fortement à ce que la donnée produite soit signifiante.

De même, le guide indiquait que **les PAP et RAP devraient « commenter les résultats passés », « expliquer le choix de la cible de résultat retenue »** pour chaque indicateur et **« évoquer les principaux leviers d'action envisagés pour atteindre l'objectif »**. Cette **obligation organique de justification des indicateurs**, prévue au a) du 5° de l'article 51 de la LOLF n'est, en pratique, **pas suffisamment respectée**.

Par conséquent, le rapporteur général constate qu'en raison notamment de l'incomplétude des données, du nombre trop important d'indicateurs de performance et du manque de justification des objectifs, indicateurs et cibles, **le dispositif de suivi de la performance de la dépense de l'État n'est pas utilisé comme un outil de pilotage de la dépense publique. Ceci est contraire à l'objectif poursuivi au moment de l'entrée en vigueur de la LOLF.**

Il en ressort **qu'après vingt ans de mise en œuvre de la LOLF, la perte de sens du dispositif de suivi de la performance de la dépense publique est visible**. Conçus pour permettre une meilleure efficacité de la dépense publique, les indicateurs constituent aujourd'hui une **masse d'information difficilement exploitable et dont la pertinence globale est faible**. En outre, le **respect des cibles fixées ne semble pas une priorité**, voire ne correspondent pas véritablement aux objectifs de la politique publique.

Grâce à la **masse croissante de données produites chaque année** permettant de mesurer la performance de la dépense publique, **la France semble s'être dotée des moyens de mettre en place une « gouvernance par les nombres »**¹. Ce nouveau paradigme, lié à la facilité croissante d'analyser massivement des données, réside dans le remplacement des décisions politiques de Gouvernement par une simple gouvernance, guidée par l'atteinte d'objectifs mesurables et fixés de façon parfois mal justifiée.

Or, **le rapporteur général constate l'absence de conséquence lorsque les indicateurs ne sont pas justifiés ou lorsque les cibles ne sont pas atteintes**. Par conséquent, il convient de constater que les **objectifs chiffrés** en loi de finances, s'ils sont consciencieusement compilés, ne semblent **pas avoir de valeur contraignante**. La facilité avec laquelle s'en affranchit l'administration indique que le **dispositif de suivi de la performance** n'est pas satisfaisant, en ce qu'il est **illisible et sans effet d'incitation suffisant** sur les équipes déployant les crédits budgétaires.

Le rapporteur général, dans ce contexte, propose deux pistes principales.

¹ Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, août 2020.

D'une part, il **convient de rationaliser drastiquement le nombre d'indicateurs** et de ne conserver que ceux qui sont véritablement pertinents pour évaluer l'efficacité de la dépense de l'État. **Les indicateurs qui se bornent à retracer quantitativement un résultat doivent être abandonnés** au profit d'autres qui permettent d'évaluer la capacité des administrations à atteindre, pour un budget donné, des objectifs.

La **phase actuelle de préparation du budget de l'État** doit permettre **d'enclencher cette dynamique**, que la direction du budget a indiqué initier. Le rapporteur général constate avec intérêt que le **Guide de la performance du PLF 2026¹** rappelle que « *le choix des indicateurs de programme doit répondre aux critères de performance définis par la LOLF* » et qu'à ce titre, il convient de s'assurer que les indicateurs retenus correspondent bien aux trois critères cités *supra*². La direction du budget rappelle que l'examen des indicateurs doit **permettre « la suppression autant que possible [...] des indicateurs qui ne correspondraient pas à cette définition »**.

D'autre part, il convient de **mettre en cohérence les indicateurs et leurs cibles avec les objectifs politiques de long-terme que s'est fixée la France**. Dans la période récente, la direction du budget a intégré aux conférences de performances deux nouveaux éléments de suivi de la dépense : la mise en place d'indicateurs relatifs à la dépense fiscale et des exercices de cotation des crédits budgétaires au regard des objectifs du Gouvernement en matière environnementale et d'égalité femmes-hommes. Ces évolutions doivent se traduire par des indicateurs comme gage de l'efficacité de ces politiques. **Par exemple, sur le volet de la transition écologique**, il est souhaitable que la **mobilisation importante des services pour la réalisation du « budget vert »** soit **coordonnée avec le déploiement d'indicateurs plus tournés vers ce changement systémique** nécessaire.

C'est seulement en **réduisant le nombre d'indicateurs**, en les **sélectionnant** de façon conforme aux objectifs prioritaires de politique publique que leur légitimité pourrait s'accroître. De même, la **fixation des cibles doit gagner en cohérence et en ambition** pour l'action publique, au **risque que le dispositif de suivi de la performance se coupe du concret**, dans une forme de **déni de réalité**. Ce dernier « *advient lorsque l'on coupe le travail de manipulation des symboles de toute expérience des réalités sous-jacentes à cette symbolisation* »³ : seuls des **indicateurs reflétant une situation incarnée, sur laquelle la puissance publique est capable d'agir**, peuvent conserver un sens et **orienter utilement des arbitrages politiques**.

¹ Direction du budget, *Guide de la performance du PLF 2026*, janvier 2025.

² Pour rappel, il s'agit des indicateurs d'efficacité socio-économique, de qualité de service, ou encore d'efficacité. À l'inverse, des indicateurs de moyens, d'activité ou de production, des indicateurs dont l'exploitation est non fiable ou qui sont systématiquement non renseignés doivent être bannis.

³ Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, août 2020, p. 331.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2025

Conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le présent article renseigne un certain nombre d'indicateurs de finances publiques concernant l'année 2025. Pour chacun d'eux, il met en avant l'écart entre l'exécution pour cette année et ce que prévoyait la loi de finances initiale et la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Le déficit public, qui s'est établi à - 5,1 % du PIB, est ainsi inférieur de 0,4 point¹ à l'objectif de la LFI 2025. S'agissant du solde structurel, l'écart à l'objectif, qui est de 1,4 point, est qualifié d'« important » au sens de la LOLF et donne dès lors lieu à l'application du mécanisme de correction.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

L'article 1 I de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances², dans sa rédaction issue de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques³, prévoit que « la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année à laquelle elle se rapporte :

1° Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution ; 2° Les dépenses des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimées en milliards d'euros courants, ainsi que l'évolution des dépenses publiques sur l'année, exprimée en volume ; 3° Les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut ». Il prévoit également que l'article liminaire présente, « pour l'année en question, les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement » et que, « le cas échéant, l'écart par rapport aux prévisions de soldes de la loi de finances de l'année et de la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du

¹ En raison d'un arrondi (le déficit public prévu dans la loi de finances initiale était de 5,4 % du PIB).

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer, pour cette même année, dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

L'article liminaire contient donc un tableau retraçant les informations suivantes :

**Article liminaire du projet de loi relative aux résultats de la gestion
et portant approbation des comptes pour 2025**

(en % du PIB, sauf mention contraire)

	Exécution 2025	LFI 2025		LPFP 2023-2027 pour l'année 2025	
		Prévision	Écart	Prévision	Écart
Ensemble des administrations publiques					
Solde structurel (1)	- 4,7	- 4,6	- 0,1	- 3,3	- 1,4
Solde conjoncturel (2)	- 0,4	- 0,8	0,5	- 0,4	0,1
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 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
Dettes au sens de Maastricht	115,6	115,5	0,1	109,6	5,9
Taux de prélèvements obligatoires (y.c. UE, nets des crédits d'impôt)	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 (%) ¹	1,6	1,2	0,4	0,8	0,7
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	26	29	-3	34	- 8

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour 2025

¹ À champ constant.

² Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027.

Les données figurant au présent article font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, à laquelle le lecteur est invité à se reporter. On signale en particulier que l'écart de solde structurel par rapport à la loi de programmation des finances pour 2023-2027 se traduira par le déclenchement du mécanisme de correction prévu par l'article 62 de la LOLF¹. À noter qu'une révision par l'Insee de certaines données de la comptabilité nationale de 2023 à 2025, notamment la croissance du PIB, a été publiée après le dépôt du présent projet de loi, mais qu'elle ne se répercute pas sur les arrondis des principaux chiffres des finances publiques.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

La commission des finances du Sénat propose pour sa part d'approuver les comptes de l'année 2025 du fait d'un redressement notable du solde public et d'une exécution meilleure que prévu des principaux indicateurs, notamment le déficit public. Cela ne vaut pas pour autant approbation générale d'une situation des finances publiques qui demeure particulièrement dégradée en comparaison européenne.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Voir l'exposé général du présent rapport pour plus de détails.

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2025

Cet article arrête le résultat budgétaire de l'État et le montant définitif des recettes et des dépenses en 2025.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

Conformément au I de l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, le présent article « *arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle* ».

Le I arrête le **résultat budgétaire de l'État**, hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI)², à la somme de - 124,2 milliards d'euros.

Le II détaille le **montant définitif des recettes et des dépenses du budget général**, des **budgets annexes** et des **comptes spéciaux**.

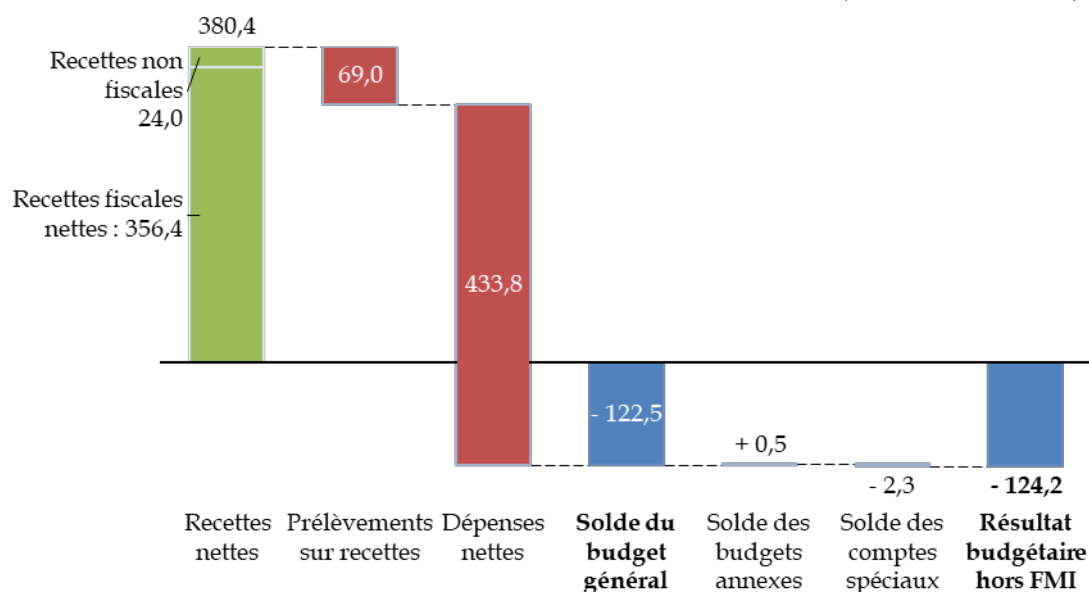
Le résultat budgétaire résulte principalement du solde des recettes et des dépenses du budget général, car les budgets annexes représentant un montant de crédits réduit et les comptes spéciaux sont proches de l'équilibre.

¹ [Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001](#) relative aux lois de finances.

² Les ressources mises à disposition du FMI et retracées, à titre d'information uniquement, dans le compte de commerce « Opérations avec le Fonds monétaire international » sont assimilées à un prêt, dont la créance est rachetée par la Banque de France. En conséquence, le solde de ce compte de commerce n'est pas inclus dans le solde budgétaire et il n'a pas non plus d'effet sur la trésorerie de l'État.

Construction du solde budgétaire

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi. Dépenses et recettes du budget général nettes des remboursements et dégrèvements d'État, hors fonds de concours¹

L'analyse des principaux déterminants du solde budgétaire figure dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Les fonds de concours étant égaux en dépenses et en recettes (7,4 milliards d'euros), ils n'ont pas d'effet sur le solde budgétaire.

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2025

Cet article retrace le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier en 2025.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

Conformément au II de l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, cet article « *arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* ».

Le tableau de financement qui y figure arrête à **290,5 milliards d'euros** le besoin de financement de l'État et décrit les ressources mobilisées pour y répondre.

Ce besoin de financement résulte de la nécessité de financer le **déficit de l'année** (124,2 milliards d'euros) décrit à l'article premier et, plus encore, de **rembourser les titres de dette arrivant à échéance** au cours de l'année (168,0 milliards d'euros pour la dette de l'État et 1,1 milliard d'euros pour celle de l'établissement SCNF Réseau).

Il est diminué de 8,1 milliards d'euros par la neutralisation de la **provision annuelle pour indexation du capital des titres indexés**, qui est inscrite en dépense et alimente donc le déficit budgétaire à financer, mais ne génère pas de besoin en trésorerie. La Cour des comptes propose de **supprimer cette provision**¹ dans la mesure où elle ne correspond pas à un décaissement réel, ce qui rendrait en effet plus lisible le tableau de financement.

La principale **ressource** mobilisée pour satisfaire le besoin de financement est **l'émission de nouvelle dette à moyen et long terme**, pour un montant de 300 milliards d'euros en 2025, soit le montant prévu en loi de finances initiale, supérieur de 15 milliards d'euros au montant émis en 2024.

Contrairement aux trois années précédentes, aucune ressource n'est affectée à la Caisse de la dette publique et consacrée au désendettement, en raison de la suppression du programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19 » de la mission « Engagements financiers de l'État ». Pour mémoire, ce programme du budget général versait ses crédits de

¹ Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2025, avril 2026.

paiement sur le programme 732 « Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État » du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », qui lui-même alimentait la Caisse de la dette publique pour l'affecter au remboursement de l'État. Ces crédits accroissaient donc simultanément le besoin de financement, via leur ouverture sur le programme 369, et les ressources de financement par l'intermédiaire de la présente ligne, ce qui illustre sa parfaite inutilité, déjà rappelée dans l'exposé général du présent rapport.

L'encours des **titres d'État à court terme** diminue de 5,2 milliards d'euros, après deux années de forte hausse (+ 31,9 milliards d'euros en 2024 et + 20,8 milliards d'euros en 2023).

Le complément nécessaire pour couvrir le besoin de financement est apporté par une contribution positive du Trésor à la Banque de France (+ 15,2 milliards d'euros, ce qui correspond à une diminution de la trésorerie disponible en fin d'année), compensée par une diminution du montant des fonds déposés par les correspondants auprès du Trésor (- 8,6 milliards d'euros, ce qui inclut la trésorerie des collectivités et des établissements publics) et des autres ressources de trésorerie (- 10,9 milliards d'euros) : ce dernier poste est constitué principalement par le solde des **primes et décotes à l'émission**, qui est négatif (décotes) par l'effet de la remontée des taux d'intérêt au cours des années récentes¹.

L'exposé général du présent rapport comprend des éléments d'analyse du financement et de l'endettement de l'État.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Lorsque l'État emprunte, il réutilise souvent les caractéristiques d'un titre de dette émis plusieurs années auparavant, notamment son taux, afin d'améliorer la liquidité du marché. Si les taux de marché ont augmenté depuis le lancement de ce titre, l'État doit accepter de recevoir des prêteurs un montant inférieur (décote) à la valeur faciale du prêt, afin de compenser le fait qu'il paiera par la suite des intérêts inférieurs à ceux du marché. Si au contraire les taux de marché ont diminué, il reçoit une somme plus importante (prime).

ARTICLE 3

**Résultat de l'exercice 2025, affectation au bilan
et approbation du bilan et de l'annexe**

Cet article approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées selon les règles de la comptabilité générale, affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation, ainsi que ses annexes.

La commission des finances a adopté un amendement FINC.1 tendant à déplacer à l'intérieur de cet article les dispositions des articles 7 à 10, relatives à l'affectation au bilan du résultat comptable des exercices 2021 à 2024.

Elle propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA LOI DE RÉSULTATS APPROUVE LE
COMPTE DE RÉSULTAT ET APPROUVE LE BILAN APRÈS AFFECTATION
DU RÉSULTAT**

Conformément au III de l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le présent article **approuve le compte de résultat** de l'exercice établi à partir des ressources et des charges constatées selon les règles de la comptabilité générale, **affecte au bilan le résultat comptable** de l'exercice et **approuve le bilan après affectation**, ainsi que son annexe.

Le contenu de chacun de ces états et documents est précisé par la norme n° 1 « Les états financiers » du recueil des normes comptables de l'État.

Le I du présent article approuve le **compte de résultat de l'État**. Le résultat comptable s'établit à **- 129,5 milliards d'euros**, soit la différence entre les produits régaliens nets, qui s'élèvent à 340,6 milliards d'euros, et les charges nettes, d'un montant de 470,1 milliards d'euros.

Le II affecte le **résultat comptable** de l'exercice 2025 au **bilan** à la ligne « Report des exercices antérieurs ».

Le III établit le **bilan**, qui se compose au 31 décembre 2025 d'un actif net total de 1 326,1 milliards d'euros et d'un passif, hors situation nette, de 3 442,0 milliards d'euros. La situation nette s'établit donc à - 2 115,9 milliards d'euros.

La ligne « Report des exercices antérieurs » vaut - 1 924,0 milliards d'euros dans le compte général de l'État. L'affectation du résultat comptable de - 129,5 milliards d'euros prévue au II devrait accroître ce report à 2 053,5 milliards d'euros. Toutefois la valeur inscrite au présent III, dans le projet de loi de résultats, est, à la suite d'une erreur matérielle, de - 1 924,0 milliards d'euros, sans inclure le résultat comptable. Pour mémoire, cette ligne est de nature informative et n'a pas de conséquence sur les autres éléments du bilan.

Le **rejet successif** des projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et de résultats pour 2023 et 2024 **a empêché d'affecter au report à nouveau le résultat comptable** de ces quatre exercices, soit - 142,1 milliards d'euros au titre de 2021, - 160,0 milliards d'euros au titre de 2022, - 125,0 milliards d'euros au titre de 2023 et - 123,7 milliards d'euros en 2024.

En conséquence de ces rejets, l'administration a décidé de rajouter, dans le bilan, une ligne intitulée « Solde des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation », qui comprend la somme de ces résultats comptables non affectés, soit - 550,8 milliards d'euros.

Le **IV** approuve l'annexe du **compte général de l'État** de l'exercice, qui consiste en un commentaire détaillé de chacun des postes du bilan et du compte de résultat, ainsi qu'une présentation des engagements hors bilan et des règles et méthodes d'évaluation comptables¹.

L'exposé général du présent rapport contient des développements plus détaillés sur les comptes de l'État présentés en comptabilité générale.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : COMPLÉTER LE PRÉSENT ARTICLE PAR L'AFFECTATION AU BILAN DES RÉSULTATS COMPTABLES DES ANNÉES 2021 À 2024

La commission des finances prend acte du compte de résultats et du bilan restitués dans le présent article qui, comme la plupart des articles du présent projet de loi, **est de pure constatation** et n'appelle donc pas d'autres observations que celles qui ont été faites sur le compte général de l'État dans l'exposé général du présent rapport.

¹ Les états financiers et l'annexe sont publiés dans un même document, intitulé « Compte général de l'État » et accompagné de présentations plus.

Cet article est toutefois incomplet car il prévoit l'affectation au bilan du résultat comptable du seul exercice 2025, alors que les résultats comptables des exercices 2021 à 2024 n'ont toujours pas été affectés au bilan en raison du rejet des projets de loi de règlement ou de résultats afférents à ces années.

Les articles 7 à 10 du présent projet de loi prévoient certes l'affectation au bilan des résultats comptables de ces années. **Ils ne mettent toutefois en œuvre que partiellement** le III précité de l'article 37 de la LOLF, puisqu'ils ne prévoient pas l'approbation du bilan après cette affectation. En tout état de cause, il paraît difficile d'adopter l'un de ces articles sans adopter les autres, ainsi que le présent article 3, de sorte que l'ensemble de ces articles devrait constituer une seule unité soumise au vote du Parlement.

En conséquence, la commission a **adopté**, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement de cohérence FINC.1** qui rassemble dans l'article 3 l'ensemble de ces dispositions et permet d'avoir une version d'ensemble du bilan tel que résultant de l'affectation des résultats comptables des années 2021 à 2025.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Cet article ajuste et arrête, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement consommées et des dépenses réalisées au titre de l’année 2025.

La commission des finances propose d’adopter cet article sans modification.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, au 2° du IV de son article 37, que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés.

Le **I** du présent article arrête le montant des **autorisations d’engagement** consommées sur le budget général à un montant de 591,3 milliards d’euros, et annule 21,1 milliards d’euros d’autorisations d’engagement non consommées et non reportées.

Le **II** du présent article arrête le montant des **dépenses** relatives au budget général à hauteur de 578,0 milliards d’euros et annule 6,5 milliards d’euros de crédits de paiement non consommés et non reportés.

Le présent article n’ouvre aucun crédit complémentaire.

Les **annulations de crédits** sont réparties sur de nombreux programmes du budget général. Les plus importantes concernent les missions :

- « Défense » : 10,6 milliards d’euros en autorisations d’engagement, dont 7,8 milliards d’euros sur le programme 146 « Équipement des forces » mais 155,9 millions d’euros seulement en crédits de paiement. Le montant élevé des annulations d’autorisations d’engagement doit être mis en regard du montant total des autorisations d’engagement ouvertes sur le programme 146 en 2025 (88,5 milliards d’euros, dont 36,8 milliards d’euros par report de la gestion précédente) ;

- « Remboursements et dégrèvements » : 3,7 milliards d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;

- « Aide publique au développement » : 1,1 milliard d'euros en autorisations d'engagement, mais 19,4 millions d'euros seulement en crédits de paiement ;

- « Écologie, développement de mobilité durables » : 854,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 417,1 millions d'euros en crédits de paiement ;

- « Enseignement scolaire » : 673,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 668,2 millions d'euros en crédits de paiement ;

- « Engagements financiers de l'État » : 503,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les dépenses exécutées sur les missions du budget général sont analysées dans l'exposé général du présent rapport et dans les rapports des rapporteurs spéciaux.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Cet article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement consommées, des dépenses et des recettes de ces budgets au titre de l’année 2025.

La commission des finances propose d’adopter cet article sans modification.

Le présent article, comme le précédent pour le budget général, applique, s’agissant des budgets annexes, le 2° du IV de l’article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés.

La révision de la LOLF du 28 décembre 2021¹ a modifié la **présentation des dépenses effectuées par les budgets annexes** en prévoyant que seules les opérations budgétaires seraient prises en compte pour déterminer les soldes des budgets annexes. Avant cette révision, les remboursements en capital des emprunts faisaient partie des crédits budgétaires des budgets annexes, alors que pour le budget général les opérations qui concernent le capital de la dette sont considérées comme des opérations de trésorerie non budgétaires.

Le I du présent article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, les montants définitifs, par mission et par programme, des **autorisations d’engagement consommées**, soit 2 368,3 millions d’euros pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 140,7 millions d’euros pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Le montant des **annulations d’autorisations d’engagement** non engagées et non reportées est de 2,9 millions d’euros pour le premier budget annexe et de 6,7 millions d’euros pour le second.

¹ [Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021](#) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Le **II** ajuste et arrête les **dépenses** et les **recettes** des deux budgets annexes, soit :

- 2 300,5 millions d'euros de dépenses et 2 785,0 millions d'euros de recettes pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », 2,6 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés étant annulés ;

- 141,3 millions d'euros de dépenses et 193,3 millions d'euros de recettes pour le budget « Publications officielles et information administrative », 9,0 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés étant annulés.

Aucun crédit complémentaire n'est ouvert.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 6

**Comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement,
aux crédits de paiement et aux découverts autorisés.
Affectation des soldes**

Cet article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits de l'exercice 2025, s'agissant des comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2025 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2026.

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel FINC.2.

Elle propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Le présent article, comme les deux précédents pour le budget général et les budgets annexes, applique, s'agissant des comptes spéciaux, le 2° du III de l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés.

Il applique également les 3°, 4° et 5° du même III, aux termes desquels la même loi majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté, arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant et apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

Le I et le II du présent article ajustent et arrêtent le montant, respectivement, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés sur les comptes spéciaux.

Les **comptes d'affectation spéciale** ont consommé 75,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et dépensé 75,4 milliards d'euros, pour des recettes de 71,3 milliards d'euros, tandis que sont annulés des crédits non consommés et non reportés de 3,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les **comptes de concours financiers** ont consommé 141,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et ont dépensé 142,0 milliards d'euros, pour des recettes de 143,6 milliards d'euros, tandis que sont annulés des crédits non consommés et non reportés à hauteur de

6,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,7 milliards d'euros en crédits de paiement.

Aucun crédit complémentaire n'est ouvert pour les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers.

Les **comptes de commerce** ont des dépenses de 62,9 milliards d'euros et des recettes de 63,1 milliards d'euros.

Les **comptes d'opérations monétaires** ont des dépenses de 887,3 millions d'euros et des recettes de 1 961,7 millions d'euros. Les montants relatifs au compte des opérations avec le Fonds monétaire international (soit 729,1 millions d'euros de dépenses et 1 734,5 millions d'euros de recettes) ne sont pas pris en compte dans le solde budgétaire de l'État tel que défini à l'article premier.

Cette ligne supporte en outre une majoration du découvert de 17,0 milliards d'euros correspondant, comme chaque année, à la quote-part de la France au capital du Fonds monétaire international (FMI) et des prêts effectués dans le cadre de cet organisme.

Le **III** arrête, à la date du 31 décembre 2025, les **soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2026**, et qui sont **reportés à la gestion 2026** par le **IV**, à l'exception :

- d'un solde débiteur de 377,7 millions d'euros concernant les comptes de concours financiers « Prêts à des États étrangers », en raison notamment de remises de dette à des pays étrangers réalisées entre 2021 et 2025 ;

- d'un solde débiteur de 24,0 millions d'euros concernant le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », concernant un abandon de créance sur le programme « Prêts pour le développement économique et social » ;

- d'un solde créditeur de 254,0 millions d'euros concernant le compte de commerce « Opérations commerciales des domaines », ces crédits étant proposés à l'annulation ;

- d'un solde créditeur de 487,2 millions d'euros concernant le compte d'opérations monétaires « Émission des monnaies métalliques », solde jugé sans signification parce qu'il mêle des opérations budgétaires classiques (droit de seigneurage en recettes, frais de fabrication en dépenses) et des opérations de bilan (variation de la circulation monétaire) ;

- d'un solde débiteur de 163,9 millions d'euros concernant le compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change », soldé chaque année en application de l'article 20 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor.

Ces soldes correspondent pour une large partie au report du solde des mêmes comptes spéciaux effectué chaque année depuis 2022, car le rejet des projets de loi de règlement ou de résultats successifs n'a pas permis de mettre en œuvre les clauses de non-report de solde prévues par ces textes. L'article 20 de la LOLF prévoit en effet que, sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

*

* *

La commission a **adopté un amendement rédactionnel FINC.2** sur cet article.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 7

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

Cet article affecte de manière définitive le résultat patrimonial de 2021 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État, dans un objectif de meilleure lisibilité des comptes de l'État.

La commission des finances propose, par un amendement FINC.3, de supprimer cet article, en conséquence de l'insertion de ses dispositions à l'intérieur de l'article 3.

Chaque projet de loi de règlement (jusqu'à l'exercice 2022) ou de résultats (depuis l'exercice 2023) contient, en application du III de l'article 37 de la LOLF, un article qui **constate le résultat patrimonial de l'exercice, affecte le résultat au bilan et approuve le bilan après affectation.**

Cette exigence est satisfaite dans le projet de loi par une clause de l'article 3 qui prévoit que le résultat comptable de l'exercice est affecté au bilan à la ligne « Report des exercices antérieurs ».

Le rejet des projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et des projets de loi de résultats pour 2023 et 2024 n'a pas permis d'effectuer cette affectation. Face à cette situation inédite, le choix a été fait d'enregistrer le résultat patrimonial non approuvé sur un compte spécifique et imputé sur une ligne spécialement créée à cet effet, intitulée « Soldes des opérations d'exercices antérieurs en attente d'affectation ».

L'article 3 du présent projet de loi, dans sa version initiale, ne traite pas de l'affectation du résultat comptable des exercices 2021 à 2024. En conséquence, **le présent article prévoit l'affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2021, qui s'élève à - 142,1 milliards d'euros, au report des exercices antérieurs du bilan de l'État.** Les articles suivants portent des mesures analogues pour les exercices 2022 à 2024. L'objectif de cette modification est d'améliorer la lisibilité des comptes de l'État.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

*

* *

Comme indiqué *supra*, la commission propose de rassembler dans l'article 3 les dispositions relatives à l'affectation au bilan du résultat patrimonial des exercices 2021 à 2024, afin d'apporter une version d'ensemble du bilan tel que résultant de l'affectation des résultats comptables des années 2021 à 2025.

En conséquence, elle a **adopté**, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.3** prévoyant la **suppression** du présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 8

**Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022
au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

Cet article affecte de manière définitive le résultat patrimonial de 2022 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État, dans un objectif de meilleure lisibilité des comptes de l'État.

La commission des finances propose, par un amendement FINC.4, de supprimer cet article, en conséquence de l'insertion de ses dispositions à l'intérieur de l'article 3.

Le présent article est, comme le précédent, pris en conséquence du rejet des projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et des projets de loi de résultats pour 2023 et 2024.

Pour les raisons exposées dans le commentaire de l'article 7, le présent article prévoit l'affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2022, qui s'élève à - 160,0 milliards d'euros, au report des exercices antérieurs du bilan de l'État. L'objectif de cette modification est d'améliorer la lisibilité des comptes de l'État.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

*

* *

Comme indiqué *supra*, la commission propose de rassembler dans l'article 3 les dispositions relatives à l'affectation au bilan du résultat patrimonial des exercices 2021 à 2024, afin d'apporter une version d'ensemble du bilan tel que résultant de l'affectation des résultats comptables des années 2021 à 2025.

En conséquence, elle a **adopté**, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.4** prévoyant la **suppression** du présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 9

**Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2023
au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

Cet article affecte de manière définitive le résultat patrimonial de 2023 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État, dans un objectif de meilleure lisibilité des comptes de l'État.

La commission des finances propose, par un amendement FINC.5, de supprimer cet article, en conséquence de l'insertion de ses dispositions à l'intérieur de l'article 3.

Le présent article est, comme le précédent, pris en conséquence du rejet des projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et des projets de loi de résultats pour 2023 et 2024.

Pour les raisons exposées dans le commentaire de l'article 7, le présent article prévoit l'affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2023, qui s'élève à - 124,9 milliards d'euros, au report des exercices antérieurs du bilan de l'État. L'objectif de cette modification est d'améliorer la lisibilité des comptes de l'État.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

*

* *

Comme indiqué *supra*, la commission propose de rassembler dans l'article 3 les dispositions relatives à l'affectation au bilan du résultat patrimonial des exercices 2021 à 2024, afin d'apporter une version d'ensemble du bilan tel que résultant de l'affectation des résultats comptables des années 2021 à 2025.

En conséquence, elle a **adopté**, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.5** prévoyant la **suppression** du présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 10

**Affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024
au report des exercices antérieurs du bilan de l'État**

Cet article affecte de manière définitive le résultat patrimonial de 2024 au report des exercices antérieurs du bilan de l'État, dans un objectif de meilleure lisibilité des comptes de l'État.

La commission des finances propose, par un amendement FINC.6, de supprimer cet article, en conséquence de l'insertion de ses dispositions à l'intérieur de l'article 3.

Le présent article est, comme le précédent, pris en conséquence du rejet des projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et des projets de loi de résultats pour 2023 et 2024.

Pour les raisons exposées dans le commentaire de l'article 7, le présent article prévoit l'affectation du résultat patrimonial de l'exercice 2024, qui s'élève à - 123,7 milliards d'euros, au report des exercices antérieurs du bilan de l'État. L'objectif de cette modification est d'améliorer la lisibilité des comptes de l'État.

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

*

* *

Comme indiqué *supra*, la commission propose de rassembler dans l'article 3 les dispositions relatives à l'affectation au bilan du résultat patrimonial des exercices 2021 à 2024, afin d'apporter une version d'ensemble du bilan tel que résultant de l'affectation des résultats comptables des années 2021 à 2025.

En conséquence, elle a **adopté**, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.6** prévoyant la **suppression** du présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 11

Règlement du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

Le présent article prévoit que le solde créditeur du compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce », clos au 1^{er} janvier 2023, soit arrêté au montant de 799,8 millions d'euros. Il se borne à appliquer les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant.

Initialement prévue par l'article 7 du projet de loi de règlement 2022, cette opération n'a pu être réalisée en 2023 en raison de la non-adoption de cette même loi. Également prévue par l'article 9 du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) 2023, elle n'a pu être effectuée en 2024 du fait de la non-adoption de ce dernier texte. De même, la non-adoption du PLRG 2024 a fait échec au règlement du compte spécial, porté à l'article 10 de ce texte.

Dans la mesure où le présent article se borne à appliquer les dispositions organiques, et où la commission des finances propose d'adopter le présent projet de loi, elle propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN COMPTE CRÉÉ EN 2012 ET PROLONGÉ JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2022 POUR SOUTENIR, SOUS CONDITIONS, LE DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

A. UN COMPTE CRÉÉ EN 2012 POUR TRACER LE REVERSEMENT À LA GRÈCE DES REVENUS PERÇUS SUR SES TITRES SOUVERAINS

En réponse à la crise des dettes souveraines de 2010-2012, les ministres des finances de la zone euro avaient pris l'engagement de reverser à la Grèce les revenus perçus par leurs banques centrales sur les obligations souveraines grecques détenues pour compte propre, dites ANFA¹, ou rachetées dans le cadre du *securities market program* (SMP)².

¹ Un accord sur les actifs financiers nets autorise les banques centrales nationales de l'Eurosystème à accroître leurs portefeuilles non liés à la mise en œuvre de la politique monétaire dans des limites définies et revues chaque année par le conseil des Gouverneurs.

² Communiqué de l'Eurogroupe sur le programme d'ajustement pour la Grèce, 21 février 2012 (<https://www.consilium.europa.eu/media/25716/128075.pdf>) ; communiqué de l'Eurogroupe sur la Grèce, 27 novembre 2012 (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf).

Ces revenus correspondaient à la part des dividendes versés aux États membres par leurs banques centrales au titre de leurs bénéficiaires résultant, d'une part, des intérêts des obligations grecques et, d'autre part, des éventuelles plus-values constatées au remboursement de ces obligations.

Ce reversement des revenus perçus sur les titres souverains grecs visait à aider la Grèce à réduire son besoin de financement et à participer au rétablissement de la soutenabilité de la dette publique grecque.

En conséquence, le I de l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2012¹ a traduit budgétairement cet engagement politique en ouvrant un compte d'affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce ». Le recours à un CAS était motivé par deux raisons :

- d'une part, une **raison juridique**, tenant à **l'interdiction faite aux banques centrales nationales de l'Union européenne de financer les États membres de la zone euro** (article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ;

- d'autre part, une **raison budgétaire**, découlant de la **nécessité d'isoler les flux concernés au sein du budget de l'État**, lequel n'est que le vecteur de l'opération de reversement.

Le CAS devait être ouvert à partir du 1^{er} septembre 2012 jusqu'au 31 décembre 2020.

Les recettes du compte étaient constituées du produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle percevait sur les titres souverains grecs détenus en compte propre. Quant aux dépenses du compte, elles correspondaient respectivement aux programmes 795 « Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs » et 796 « Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France ».

Les **engagements de la France au titre du désendettement de la Grèce** se composaient :

- d'une part, de **753,4 millions d'euros au titre des revenus perçus par la banque centrale sur les obligations grecques détenues pour compte propre (ANFA) sur la période 2012-2020** (sur un total de près de 4 milliards d'euros d'engagements de reversement pour l'ensemble des États membres de la zone euro) ;

¹ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

- d'autre part, de **2,06 milliards d'euros au titre de la quote-part de la France dans le cadre du programme SMP sur la période 2013-2025**¹. Le versement de ces revenus a fait l'objet d'une convention entre la Banque de France et le ministère de l'économie et des finances et devait s'opérer par tranche annuelle.

B. UN COMPTE PROLONGÉ JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2022 POUR TENIR COMPTE DU RETARD PRIS DANS LE VERSEMENT DES REVENUS PERÇUS SUR LES OBLIGATIONS GRECQUES

À la suite de l'arrivée au pouvoir d'Alexis Tsipras en Grèce le 25 janvier 2015 et sous la direction du ministre des finances de l'époque Yanis Varoufakis, les autorités grecques ont longuement négocié, avec leurs créanciers publics, divers aménagements sur leur dette, dont la soutenabilité était remise en question.

Face au refus de la Grèce d'accepter les réformes demandées par la Banque centrale européenne (BCE), la Commission européenne et le Fonds monétaire international (FMI) en échange du déblocage de la dernière tranche d'aide de son deuxième programme d'assistance financière, **l'Eurogroupe avait décidé de suspendre le processus de reversement des revenus perçus au titre des obligations grecques ANFA et SMP à compter du 30 juin 2015**, date d'expiration de ce deuxième programme d'assistance.

Dans le cadre d'un **accord entre l'Eurogroupe et la Grèce trouvé en juin 2018** lors de la dernière évaluation du troisième programme d'ajustement économique de la Grèce, **la reprise de la rétrocession des revenus perçus par les banques centrales nationales sur les titres grecs a été actée. Il a ainsi été décidé de ne pas procéder aux restitutions prévues en 2015 et en 2016**, mais que soient rétrocédés les profits correspondant aux obligations grecques SMP au titre de l'année 2014 ainsi que les profits correspondant aux obligations grecques SMP et ANFA à partir de l'année 2017, sous réserve du respect par la Grèce des conditions fixées sur la période post-programme d'ajustement.

Pour tenir compte de ces reports et de la reprise des rétrocessions, l'article 91 de la loi de finances pour 2020² a modifié l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2012 de façon à prolonger la durée d'ouverture du CAS jusqu'au 31 décembre 2022.

Le CAS a donc été clôturé au 1^{er} janvier 2023. À cette date, le solde des opérations antérieurement enregistrées sur ce compte a été affecté au budget général de l'État.

¹ Cette quote-part est calculée en s'appuyant sur la quote-part des banques centrales nationales au capital de la Banque centrale européenne, soit environ 20 % pour la Banque de France.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ARRÊTER LE SOLDE DU COMPTE À 799,8 MILLIONS D'EUROS

Si la diminution du solde cumulé sur le compte était mécanique, les reversements ayant vocation à s'éteindre, celui-ci n'était pas nul au moment de sa clôture, au 31 décembre 2022, et s'élevait à **799,8 millions d'euros**. Ce solde positif à la clôture s'explique essentiellement par le **non-reversement des revenus perçus sur les obligations grecques au titre des années 2015 et 2016**, respectivement pour **432,5 millions d'euros**¹ et **325,6 millions d'euros**² en crédits de paiement.

Le compte ayant été clôturé, il n'est pas possible de reporter ce solde sur les exercices ultérieurs, il est donc reversé au budget général.

Aux termes du **4° du IV de l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances**³, la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes « *arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant* ».

C'est ainsi que l'article 7 du projet de loi de règlement 2022 (PLR 2022) prévoyait que le solde du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » soit arrêté à 799,8 millions d'euros. Or cette loi n'ayant pas été adoptée, cette opération n'a pu être réalisée en 2023.

De même, elle n'a pu être effectuée en 2024 du fait de la non-adoption du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023), dont l'article 9 reprenait les dispositions de l'article 7 du PLR 2022. Cette situation s'est reproduite en 2025 avec la non-adoption du PLRG 2024, dont l'article 10 portait le dispositif de règlement du compte spécial.

Aussi le présent article reprend à l'identique le contenu des articles précités.

¹ Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015.

² Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2016.

³ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

**Exécution des crédits du compte d'affectation spéciale
« Participation de la France au désendettement de la Grèce » en 2021 et en 2022
(deux derniers exercices d'ouverture du compte)**

(en millions d'euros)

		Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
<i>[795] Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs</i>	<i>AE</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
	<i>CP</i>	<i>209,3</i>	<i>98,9</i>	<i>132,8</i>
<i>[796] Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France</i>	<i>AE</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
	<i>CP</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Total des dépenses	AE	0,00	0,00	0,00
	CP	209,3	98,9	132,8
Recettes		132,8	0	0
Solde annuel		- 110,4	- 98,9	- 132,8
Solde cumulé		932,6	833,7	799,8 / 0*

*Pour 2022, le solde cumulé est de 799,8 millions d'euros avant reversement de ces sommes au budget général.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

*

* *

L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi, **elle n'a pas adopté cet article.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE QUI NE PRÉSENTE PAS DE DIFFICULTÉ

Le présent article se borne à **appliquer les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances**.

Comme en 2023, en 2024 et en 2025, dans le cadre, respectivement, de l'examen du PLR 2022, du PLRG 2023 et du PLRG 2024, la commission tient à rappeler le **bien-fondé des versements effectués par la France à la Grèce** par l'intermédiaire de ce compte, qui aura manifesté la **solidarité de notre pays auprès d'un État européen en difficulté**.

Décision de la commission : la commission propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. DAVID AMIEL, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (29 AVRIL 2025)

Réunie le mercredi 29 avril 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour l'année 2025.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, nous vous entendons cet après-midi pour évoquer les résultats de l'année 2025, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025. Il est toutefois possible que certains de nos commissaires vous interrogent également sur l'exécution en cours du budget pour 2026.

Le déficit public s'est établi, en 2025, à 5,1 % du produit intérieur brut (PIB). On peut certes présenter ce chiffre comme une « bonne nouvelle » si on le compare au déficit de 5,8 % enregistré en 2024, ou encore aux 5,4 % prévus par la loi de finances initiale pour 2025.

Mais on peut aussi comparer ce résultat à celui de nos voisins de la zone euro, où le déficit moyen s'élève à 2,9 % du PIB. Je me permets par ailleurs de rappeler que la loi de programmation des finances publiques (LPFP), qui est toujours en vigueur, fixait une cible de déficit de 3,7 % seulement pour l'année 2025. L'écart de 1,4 point avec la réalisation de 5,1 % s'explique certes par un niveau des dépenses publiques supérieur aux prévisions de la LPFP, mais aussi par des recettes inférieures aux objectifs inscrits dans cette même loi. Je crois utile de le rappeler, tant les observations sont nombreuses en ce moment, suggérant que la réduction du déficit en 2025 serait liée à l'augmentation des impôts.

L'écart avec la trajectoire de programmation était déjà important en 2024, ce qui avait justifié l'application, par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), du mécanisme de correction prévu par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). Ce mécanisme reste bien entendu activé, étant donné la persistance de l'écart. Vous pourrez, je l'espère, nous exposer les mesures que le Gouvernement entend prendre à cet égard, alors que le HCFP a estimé, dans un avis du 9 octobre dernier, que la correction engagée l'an dernier était « au mieux partielle, les actions envisagées ne permettant pas de revenir à la trajectoire structurelle de la LPFP dans le délai normal de deux ans ».

L'année 2025 a en outre été marquée par un début d'année absolument inédit, les crédits de l'année précédente ayant été reconduits sous le régime des « services votés », interprété avec une certaine rigueur par le Gouvernement, jusqu'à la mi-février. Puis, comme les années précédentes, un

décret d'annulation est venu remettre en cause, dès le 25 avril, une partie des crédits ouverts deux mois auparavant.

Or, cette année, nous nous trouvons une fois de plus placés dans une situation de grande incertitude. Les informations transmises lors du « comité d'alerte » du 21 avril dernier ne nous ont éclairés que très partiellement : il est question de « stopper » 6 milliards d'euros de dépenses, mais cette mesure reste éventuelle, et ni l'outil juridique, ni les politiques publiques concernées, ni même la date n'ont été précisés. Cette incertitude n'est guère satisfaisante, tant pour l'information du Parlement que pour la réponse apportée aux inquiétudes de la société et des acteurs économiques.

Nous espérons qu'à l'issue de cette audition nous en saurons un peu plus.

Monsieur le ministre, je vous laisse la parole, en rappelant que cette audition fait l'objet d'une retransmission sur le site internet et les réseaux sociaux du Sénat.

M. David Amiel, ministre de l'action et des comptes publics. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis aujourd'hui devant vous pour vous présenter le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025. Ce texte permet de rendre compte en toute transparence de l'usage de l'argent public et de l'exécution budgétaire des exercices clos. Toutefois, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, l'actualité rend incontournables les questions qui se posent concernant les premiers mois de l'exécution budgétaire pour 2026.

Le début de l'année 2026 a en effet été marqué par le déclenchement de la guerre en Iran. Cette situation nouvelle a profondément modifié le cadre des débats que nous avons pu avoir à l'automne dernier, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Par définition, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, nous ne pouvions anticiper l'ouverture de cette guerre dans le golfe Persique, qui emporte évidemment des conséquences économiques majeures. Si nous n'avions pas procédé à la révision de nos prévisions de croissance et d'inflation face à une telle crise, ou si, après les avoir révisées, nous n'en avons pas tiré les conséquences immédiates pour nos finances publiques, que n'aurions-nous entendu, à juste titre, de la part de votre commission et des parlementaires en général ?

C'est pourquoi, depuis le début de cette crise, le Gouvernement a fait le choix de la transparence complète à chaque étape. Dès le mois de mars, j'ai rendu publiques les remontées dont nous disposons concernant les recettes liées à la fiscalité sur le carburant. Il n'est pas d'usage courant, pour un ministre, de communiquer mensuellement sur l'évolution de recettes fiscales spécifiques, mais l'ampleur que prenait le sujet dans le débat public justifiait cette entorse à l'habitude. Cette démarche a d'ailleurs permis de faire toute la transparence quant à l'existence supposée d'une « cagnotte » de plusieurs

milliards d'euros, en rappelant chacun à cette évidence : la hausse des prix du pétrole n'est jamais une bonne nouvelle pour les finances publiques françaises.

Parallèlement, nous avons procédé à une révision de nos perspectives macroéconomiques. À cette fin, et bien que rien ne nous y oblige, nous avons saisi le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le rapport d'avancement annuel 2026 du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029. Notre objectif était précisément, ce faisant, d'éclairer le débat public et, en l'espèce, le débat parlementaire.

Nous avons par ailleurs aligné nos prévisions sur celles des principaux organismes indépendants de conjoncture afin d'écartier tout doute sur la sincérité de nos hypothèses. Dans un contexte de fortes incertitudes, le coût global de la crise pour les finances publiques s'élève, à ce stade, à 6 milliards d'euros. Ce montant se décompose de la manière suivante : 4,4 milliards d'euros au titre de l'impact macroéconomique direct détaillé dans le rapport annuel d'avancement ; 1 milliard d'euros environ au titre du surcoût lié à l'intensification des opérations extérieures (Opex) ; 470 millions d'euros au titre des mesures de soutien sectoriel prises à ce jour.

Nous avons tiré les conséquences de cette situation nouvelle en décidant qu'il était nécessaire de stopper un certain nombre de dépenses à due concurrence. Les arbitrages sont désormais en cours, car il ne s'agit pas de faire n'importe quoi.

Cette transparence nous conduit à dire, à chaque étape, ce que nous savons et ce que nous ne savons pas, tout en précisant quels travaux sont en cours ou achevés. En tout état de cause, on ne peut pas à la fois demander la transparence sur l'état de nos finances publiques et déplorer les conséquences de cette transparence.

Dans cette conjoncture macroéconomique particulière, notre action repose depuis le début sur trois principes.

Premier principe : l'argent public est rare et il est cher, les taux d'intérêt étant cinq fois plus élevés qu'en 2022. Dans le même temps, les besoins de financement public augmentent, qu'il s'agisse de la défense nationale, de la transition énergétique ou de la charge de la dette. Dans ces circonstances, tenir nos objectifs de dépense n'est pas une option : c'est la condition même de notre souveraineté budgétaire.

Deuxième principe : les aides doivent être ciblées, temporaires et intégralement financées. Face à la répétition des crises, nous ne pouvons pas recourir chaque année au « quoi qu'il en coûte ». Une telle orientation placerait nos finances publiques sur une trajectoire explosive et nous priverait, à l'avenir, de toute marge de manœuvre. C'est pourquoi chaque euro dépensé pour répondre à l'urgence doit être compensé par des économies équivalentes. Les soutiens doivent être réservés à ceux qui en ont réellement besoin : les ménages les plus précaires, les travailleurs des classes populaires et les

entreprises les plus exposées. Il y a là une double exigence d'efficacité et de justice.

Enfin, nous devons poursuivre l'effort de transparence, ce qui suppose d'éviter les reports de crédits, qui tendent à opacifier le pilotage de nos comptes publics. L'une des premières décisions que j'ai proposées au Premier ministre en prenant mes fonctions a été de diviser par deux le montant de ces reports par rapport à l'exercice précédent, afin de retrouver des niveaux comparables à ceux d'avant la crise sanitaire.

J'en viens à la gestion 2025 : le déficit public s'établit, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, à 5,1 % du PIB. Je ne prétendrai jamais qu'un tel résultat est une bonne nouvelle, mais il constitue un point d'appui pour poursuivre la consolidation de nos comptes. Ce déficit est inférieur aux 5,4 % prévus en loi de finances initiale ; je ne doute pas des commentaires que nous aurions entendus si cette trajectoire avait été inversée.

Ce chiffre traduit la maîtrise des dépenses publiques, et notamment des dépenses de l'État, tout au long de l'exercice passé. Le solde budgétaire de l'État s'établit à -124,2 milliards d'euros. Surtout, les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes (PSR) ont été contenus à 502,9 milliards d'euros. Le périmètre des dépenses de l'État est conforme aux objectifs de la loi de finances initiale, et les dépenses combinées du budget général et des PSR sont inférieures de près de 1 milliard d'euros au plafond fixé par la loi de finances de fin de gestion. C'est le fruit du pilotage resserré que nous avons maintenu durant toute l'année dernière.

La dette publique atteint, pour sa part, 115,6 % du PIB. Ce chiffre nous donne la mesure de l'effort de long terme nécessaire à la maîtrise de nos comptes publics. La Cour des comptes a d'ailleurs souligné l'importance de l'effort structurel qui reste devant nous. Pour l'aborder avec sérieux, nous ne devons pas faire semblant qu'il existe une majorité à l'Assemblée nationale, car il n'y en a pas. Cette situation rend évidemment la réduction du déficit plus difficile, mais, pour autant, celle-ci reste indispensable. L'exécution budgétaire de l'année dernière démontre que, malgré des conditions politiques inédites, il est possible de réduire le déficit : ce sera le cas cette année et ce doit l'être également l'année prochaine.

Nous ne devons pas non plus faire semblant qu'il n'y aura pas d'élection présidentielle l'année prochaine : il y en aura une. Cette échéance sera l'occasion d'avoir de grands débats politiques et idéologiques. Mais il ne faudrait pas que les discussions budgétaires que nous devons avoir cette année, qu'il s'agisse de l'exécution de la loi de finances pour 2026, de la réponse à la crise ou de la préparation du budget pour 2027, en soient affectées. Ces discussions ne doivent pas devenir le prétexte de meetings électoraux tenus en séance publique ou de règlements de comptes idéologiques qui se feraient au détriment de nos finances publiques et des

marges de manœuvre dont disposeront les futurs gouvernants, quels qu'ils soient.

Voilà quelle est l'approche du Gouvernement dans les circonstances géopolitiques, politiques, économiques et financières exceptionnelles que nous connaissons.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour la clarté et la concision de votre propos, qui témoigne d'un effort sincère de transparence.

Toutefois, permettez-moi d'insister sur un point : si les circonstances liées à la crise, en l'occurrence une guerre, sont indéniablement exceptionnelles, nos partenaires européens y sont confrontés au même titre que nous. Mais eux n'ont pas laissé leur situation budgétaire se dégrader comme l'a fait la France au cours des années 2023 et 2024.

J'ai entendu le Premier ministre déclarer qu'il ne fallait pas faire comme si tout allait bien. Je rappelle simplement que le Sénat, lorsqu'il alertait sur cette dégradation au moment où elle se produisait, n'était pas entendu ; pire, notre honnêteté politique et intellectuelle était remise en cause par vos prédécesseurs. Vous comprendrez que je sois sur ce point d'une grande constance: l'exercice de vérité auquel se livre le Gouvernement aujourd'hui arrive bien tard.

Le niveau de notre dette, je l'ai redit hier lors de l'examen du rapport d'avancement annuel, augmente de manière continue, de 3 points de PIB par an depuis quatre ans. Nous aurions pu faire mieux.

Concernant les suites données à la réunion du comité d'alerte et les 6 milliards d'euros d'économies proposées en pleine semaine de suspension des travaux parlementaires, vous avez peu répondu : nous ne savons toujours rien. Vous nous avez indiqué, hier, que l'arbitrage serait rendu sous quinze jours, soit pile entre le 8 mai et l'Ascension. Compte tenu de la gravité de la situation, je vous invite à nous transmettre des éléments concrets rapidement. Il est préférable que nous puissions examiner ces mesures en amont pour éviter toute mauvaise querelle.

Vous avez évoqué une répartition de ces économies à hauteur de 4 milliards d'euros pour l'État et ses opérateurs et de 2 milliards d'euros pour la sphère sociale, « si les risques budgétaires liés à la crise se matérialisent », avez-vous précisé. Qu'entendez-vous par là ? Le cas échéant, quand ces risques se matérialiseront-ils ? Et quelle forme les mesures envisagées prendront-elles ? Cela fait deux fois en une semaine que nous abordons ensemble ce sujet ; le moment est venu de nous en dire davantage sur l'état de vos travaux.

J'en viens à un second point, relatif à la soutenabilité de notre dette. Il y a à peine quinze ans, en 2012, les dettes financières de l'État représentaient l'équivalent de 5,25 années de recettes. En 2025, elles représentent 8,18 années

de recettes. Il faut donc désormais trois années de recettes supplémentaires pour rembourser la dette, ce qui démontre une dégradation profonde de sa soutenabilité. Que vous inspire ce constat ? Sous quel délai et par quels moyens comptez-vous rétablir cette soutenabilité, sans vous interdire d'agir sur le levier des dépenses publiques et sociales ?

Enfin, concernant la méthode, pouvez-vous nous dire un mot de vos réflexions concernant la discussion budgétaire pour 2027 ? Le recours aux « services votés » jusqu'aux échéances électorales de 2027 ne me semble pas une option viable. Parmi les deux ou trois voies de passage encore possibles, quelle est celle que le Gouvernement privilégie à ce stade de ses travaux internes ?

M. David Amiel, ministre. – Monsieur le rapporteur général, vous avez fait référence aux mesures prises à l'époque au cours des années récentes. Or nous sommes entrés dans un monde où des chocs exogènes se produisent tous les ans ou presque. Qu'ils soient de nature énergétique, avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie puis la guerre dans le golfe Persique, ou de nature commerciale – je pense à l'augmentation massive des droits de douane décidée par l'administration Trump à l'hiver 2025 –, ces événements s'imposent à nous. Qui sait ce qui aura lieu en 2027, en 2028, en 2029 ?

C'est précisément pour cette raison que le recours aux « services votés » n'est pas souhaitable : ce mécanisme lierait les mains du Gouvernement en limitant sa capacité à répondre aux crises extérieures. Sans un budget de plein exercice, nous ne pourrions ni déployer les aides d'urgence nécessaires ni soutenir nos opérations extérieures avec la force requise, étant entendu qu'il faut dans le même temps tenir nos objectifs de maîtrise de la dépense publique. Si nous laissons filer le déficit à chaque nouvelle crise, la trajectoire de nos finances publiques deviendrait rapidement explosive.

Permettez-moi également de nuancer votre propos sur les années récentes. Le Gouvernement n'a pas laissé filer les déficits seul contre tous ; au contraire, nous faisons face à une pression politique et parlementaire extrêmement importante pour accroître encore davantage la dépense publique. À titre d'exemple, puisque la question pétrolière est à l'ordre du jour, la « ristourne carburant », qui a coûté près de 8 milliards d'euros aux finances de l'État, était une demande explicite du groupe Les Républicains à l'été 2022.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – À l'Assemblée, pas au Sénat !

M. David Amiel, ministre. – Le bilan collectif que nous devons tirer de ces années doit aussi s'apprécier à l'aune de cette mémoire.

Concernant l'effort budgétaire que vous évoquez, la situation actuelle présente une singularité historique. La France a déjà connu des niveaux de déficit importants, que ce soit au début des années 1990 ou après la crise financière de 2008 et pendant la crise de la zone euro qui suivit. Toutefois, si

la période actuelle est inédite, c'est que nous devons mener de front une consolidation de nos comptes et des investissements publics majeurs pour nos armées et pour la transition énergétique.

Cette double contrainte nous pousse à nous interroger sur la répartition de l'effort entre les différentes composantes de la dépense publique, État, collectivités locales, sphère sociale. En 2025, hors charge de la dette et hors budget des armées, c'est l'État qui a consenti, et de très loin, l'effort le plus important. Comme il est indiqué dans le rapport d'avancement annuel, cet engagement de l'État est bien supérieur à sa part relative dans l'ensemble des dépenses publiques.

Si la part de la dépense consacrée au fonctionnement des services publics est restée globalement stable en proportion du PIB depuis les années 1980, la part des dépenses de retraite et de santé, elle, a massivement augmenté, comme, dans une moindre mesure, celle des dépenses locales, en partie imputables aux transferts de compétences. Ce constat appelle une réflexion collective d'ampleur sur la répartition de l'effort budgétaire à accomplir, réflexion qui devra nécessairement se prolonger bien au-delà de 2027, compte tenu de l'effort parallèle d'investissement public que nous avons à réaliser.

M. Vincent Delahaye. – Concernant l'amélioration du déficit, le Haut Conseil des finances publiques note dès les premières lignes de son rapport que cette réduction est due à l'augmentation des prélèvements obligatoires, à hauteur de 23 milliards d'euros, soit 0,8 % du PIB. C'est là un fait établi, non une interprétation.

J'ai deux questions à vous poser, monsieur le ministre.

La première concerne les reports de crédits. Vous avez indiqué qu'ils étaient en baisse ; j'aimerais que vous nous communiquiez le montant exact de ces reports à la fin de l'exercice 2025. Par ailleurs, qu'en est-il des restes à payer ? J'ai lu qu'ils ne cessaient d'augmenter... Cette tendance s'est-elle confirmée en 2025 ou avons-nous observé un reflux à cet égard ?

Ma seconde question porte sur l'aide médicale de l'État (AME). En tant que rapporteur spécial de ces crédits, je constate chaque année une sous-budgétisation chronique. Pour 2025, 1,2 milliard d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale. Quel a été le montant réel de l'exécution ? L'écart entre budgétisation des crédits et réalité des dépenses constitue, je le rappelle, une dette que l'État contracte envers la sécurité sociale. À la fin de l'année 2024, cette créance s'élevait déjà à environ 400 millions d'euros ; où en est-on aujourd'hui ?

M. Thierry Cozic. – On observe en effet une amélioration du solde des finances publiques de près de 15 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Je souhaite néanmoins vous interroger sur les annulations de crédits qui frappent les investissements d'avenir.

Pour ne citer que deux exemples, le décret d'annulation pris en avril 2025 a amputé la mission « Recherche et enseignement supérieur » de 387 millions d'euros et la mission « Écologie, développement et mobilité durables » de 242 millions d'euros. Quant au fonds vert destiné aux collectivités territoriales, je rappelle qu'il a subi un véritable rabot, son enveloppe étant ramenée à 650 millions d'euros en loi de finances pour 2026.

Il y a quatre ans, lors d'un déplacement à Marseille en pleine campagne présidentielle, voici ce qu'Emmanuel Macron déclarait : « Ce quinquennat sera écologique ou ne sera pas ! » Au regard de ces énièmes annulations de crédits qui compromettent un défi aussi important que la transition écologique, force est de constater que ces mots n'ont jamais été suivis d'effets.

Monsieur le ministre, vous avez évoqué la préparation du projet de loi de finances pour 2027. Ce dernier exercice budgétaire avant la fin du quinquennat verra-t-il enfin l'engagement du Président de la République transcrit dans les lignes budgétaires ?

Mme Christine Lavarde. – Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger spécifiquement sur le périmètre de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » en me concentrant sur deux sujets majeurs.

Le premier concerne le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Je constate avec satisfaction que la Cour des comptes a largement conforté les travaux de notre commission sur ce sujet en tirant une nouvelle fois la sonnette d'alarme quant au déséquilibre financier du système à très court terme. La Cour souligne qu'il est absolument nécessaire de mettre en œuvre une véritable politique de prévention. Pourtant, à la lecture du rapport annuel de performances pour 2025, il apparaît que nous avons tout faux.

Je prendrai l'exemple de l'action n° 15 « Retrait-gonflement des argiles » du programme 181 « Prévention des risques », créée spécifiquement pour traiter ce phénomène : aucun crédit n'a été dépensé en 2025 au titre de cette action car les textes d'application n'ont été pris qu'au mois d'octobre, alors même que la loi de finances avait été promulguée le 14 février. Je m'interroge sur les raisons d'un tel retard, s'agissant, je le rappelle, d'une expérimentation.

Par ailleurs, les crédits ouverts pour l'action n° 14, relative au fonds Barnier, et pour l'action n° 10, consacrée à la prévention des risques hydrauliques, n'ont pas été intégralement consommés. Cette sous-consommation est d'autant plus surprenante que le périmètre d'éligibilité a été élargi aux communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels. Comment expliquez-vous cette incapacité à consommer les crédits alors même que les besoins de financement sont criants dans nos territoires ? Je pense à la gestion des digues domaniales, transférée par l'État

aux collectivités sans compensation financière suffisante. Où se situe le blocage ?

Toujours au chapitre de la prévention des risques, je m'étonne de la classification budgétaire des crédits relatifs à la lutte contre les feux de forêt. J'ai fini par comprendre que ceux-ci étaient rattachés au programme 181 *via* la thématique de la prévention des déchets et que ce rapprochement s'appuyait sur le financement issu de l'éco-organisme gérant la filière des mégots de cigarettes. Or la lutte contre les incendies de forêt relève davantage de la sécurité civile et ne saurait être amalgamée avec la question des catastrophes naturelles.

Ma seconde question porte sur les charges de service public de l'énergie, qui pèsent très lourd dans le budget de l'État. En 2025, la baisse rapide des prix de l'électricité a entraîné une augmentation mécanique de ces charges par rapport aux prévisions initiales, ce qui a conduit à une consommation de crédits supérieure à l'autorisation parlementaire. S'agissant d'un guichet ouvert, ce dépassement, en soi, n'est pas choquant. Cela dit, un rapport a été remis très récemment au Gouvernement en vue, précisément, d'un meilleur encadrement du soutien public aux énergies renouvelables. Quelles mesures, notamment d'ordre réglementaire, comptez-vous prendre ?

M. Grégory Blanc. – Je vais prolonger les interrogations de mes collègues sur ce qui semble être devenu un sujet œcuménique au sein de notre commission : la place de l'écologie dans les arbitrages budgétaires.

Nous observons pour la troisième année consécutive, en 2026, l'application de la technique du rabout. Cette logique de gels et d'annulations de crédits aboutit inévitablement à cibler davantage les dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement. Et, parmi les investissements, le premier poste visé est évidemment l'écologie. Monsieur le ministre, comment comptez-vous inverser cette tendance pour les exercices à venir ?

Ma seconde question porte sur la pénitencière. Le Président de la République s'était engagé sur un plan de création de 15 000 places de prison supplémentaires, objectif porté par la suite à 18 000 places. Or le garde des sceaux a lui-même reconnu que les places actuellement créées sont essentiellement modulaires, c'est-à-dire situées hors murs d'enceinte. Ce ne sont ni des places en maison d'arrêt ni des places en centre de détention.

Dès lors, confirmez-vous que ce plan a peu de chances d'être réalisé dans les délais initialement impartis ? Cette interrogation en soulève une autre : si ce plan d'investissement n'est pas tenu, *quid* de la politique pénale de notre pays ? Dit autrement, la politique actuellement conduite est-elle compatible avec l'état de nos finances publiques ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Concernant les niches fiscales, sujet récurrent de nos discussions budgétaires, le tableau dressé par la Cour des comptes est sans équivoque : on dénombre 474 niches fiscales pour un coût

affiché de 92 milliards d'euros, montant qui s'élève même à 105 milliards d'euros si l'on retient la méthode de calcul jugée la plus pertinente par la Cour. Ces dispositifs absorbent un quart de nos recettes fiscales et représentent plus de 46 % du montant total de l'impôt sur le revenu. Derrière cette masse financière, le pilotage apparaît inopérant et les évaluations sont lacunaires : le coût de 13 % de ces niches est inconnu et 42 % d'entre elles n'ont pas de bénéficiaire identifié.

Ces dépenses fiscales ont progressé de près de 7 milliards d'euros en 2025. Le pacte Dutreil cristallise aujourd'hui de nombreuses critiques, car il est responsable de près de la moitié de cette hausse annuelle. Compte tenu du grand mouvement à venir – 500 000 entreprises vont être transmises au cours de la prochaine décennie –, l'évaluation de l'efficacité réelle de ce pacte devient indispensable.

Monsieur le ministre, êtes-vous enfin prêt à passer des paroles aux actes en engageant une revue systématique et transparente de l'ensemble de ces dépenses, afin que nous puissions, en connaissance de cause, supprimer celles dont l'efficacité n'est pas démontrée ?

Mme Isabelle Briquet. – L'exécution 2025 marque une inflexion notable : le déficit recule de 0,7 point de PIB et s'avère inférieur de 0,3 point à la prévision initiale. Nous devons ce résultat – cela a été dit, bien que nos lectures divergent sur ce point – aux 23 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires, majoration de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

On nous explique depuis des années que toute hausse d'impôt serait une hérésie économique ; et voilà que ce levier permet précisément de sauver nos comptes publics en 2025.

Pourtant, sous couvert du niveau élevé des prélèvements obligatoires, le Gouvernement semble désormais ériger en maître mot la seule réduction de la dépense publique. Je peine à voir comment cet unique vecteur pourrait suffire au redressement de nos finances. Au vu des résultats de l'année passée, n'est-il pas temps d'admettre qu'un tel redressement passera aussi, si l'on veut qu'il soit durable, par la justice fiscale, *via* une mise à contribution pérenne des ménages les plus fortunés et des grandes entreprises ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Concernant l'exécution 2025, nous nous réjouissons tous de voir le déficit refluer de 5,4 % à 5,1 % du PIB. C'est une bonne nouvelle, bien que nous ayons déjà souligné que ce résultat doit plus à la fiscalité qu'aux économies.

Quelle est la part des recettes purement conjoncturelles, par définition non renouvelables, dans cette amélioration ? Répondre à cette question, c'est mesurer l'ampleur de l'effort structurel qu'il va nous falloir accomplir cette année.

Par ailleurs, concernant le rythme de notre retour sous les 3 %, l'effort a été repoussé en fin de période. En 2026, nous nous contenterions de passer de 5,1 % à 5 %. Malgré les difficultés conjoncturelles que vous avez citées, ne serait-ce pas le moment de faire davantage en essayant de passer sous le seuil des 5 %, afin de prendre de l'avance ?

M. Laurent Somon. – J'observe que le plan France 2030 est devenu une variable d'ajustement pour vos arbitrages budgétaires. Qu'en est-il précisément pour l'exercice 2025 ?

On note surtout un manque chronique de transparence dans l'affectation des fonds qui sont mis à la disposition des entreprises – je pense au fiasco de l'entreprise Ynsect, qui a défrayé la chronique.

Comment s'exerce le contrôle budgétaire sur les crédits de France 2030, qui sont versés aux entreprises dans des conditions plus que douteuses ?

M. Stéphane Sautarel. – Monsieur le ministre, vous avez souligné, dans votre propos liminaire, que l'effort de redressement budgétaire avait été principalement porté par l'État, hors charge de la dette et hors dépenses de défense. Cette affirmation mérite d'être nuancée au regard des données dont nous disposons. Le Haut Conseil des finances publiques souligne en effet que les collectivités territoriales ont été plutôt vertueuses en 2024 comme en 2025, la hausse de leurs dépenses de fonctionnement étant inférieure à l'inflation.

La question de la répartition de l'effort est bel et bien centrale. J'ai pris connaissance avec satisfaction, mais aussi avec un peu d'inquiétude, du rapport du Haut-Commissariat au plan publié le 1^{er} avril dernier. Ce document appelle à une refonte globale des relations entre l'État et les collectivités – vaste sujet ! –, en privilégiant une approche à la fois pluriannuelle et contractuelle. Vous connaissez notre aversion pour les contrats de Cahors ; en tout état de cause, il est impératif de restaurer la confiance : c'est ce que nous cherchons tous.

Si plus personne ne fait aujourd'hui aux collectivités le mauvais procès de les déclarer responsables du déficit, le regard de l'État reste à cet égard trop souvent braqué sur elles. Or le poids des dépenses publiques locales est bien moindre en France que chez nos voisins européens. Les résultats des exercices 2024 et 2025 prouvent que, lorsqu'on leur fait confiance, les collectivités font preuve de responsabilité.

M. Stéphane Fouassin. – L'exécution 2025 du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » révèle une transformation notable : une sous-consommation frappante de 176 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE). C'est en particulier la ligne budgétaire unique (LBU) qui

a été sous-consommée, à hauteur de 64,5 millions d'euros en AE et de 57,4 millions en CP, soit respectivement 24,6 % et 30,8 % des crédits programmés. Une telle baisse est d'autant plus préoccupante que l'Union sociale pour l'habitat outre-mer nous alerte sur la diminution des notifications faites aux préfets en 2026, alors que nos besoins en logements sont criants compte tenu de l'augmentation de la population dans les territoires ultramarins.

Le constat est le même pour le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI), sous-consommé à hauteur de 45,9 millions d'euros en AE et de 29,5 millions d'euros en CP, alors que les besoins en infrastructures sont structurellement élevés dans les outre-mer.

Selon la Cour des comptes, les crédits initialement destinés à la LBU, au FEI et au fonds de reconstruction de la Nouvelle-Calédonie ont été redéployés pour financer les dépenses imprévues liées aux crises à Mayotte et à La Réunion en 2025.

Financer la réponse aux crises en diminuant le soutien au logement et à l'investissement des collectivités territoriales, voilà une méthode très insatisfaisante.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je vais rebondir sur les propos de Stéphane Sautarel : pour évaluer avec justesse les dépenses des communes, encore faudrait-il prendre en compte les responsabilités qui incombent normalement à l'État, mais dont celui-ci se défait gentiment sur les collectivités depuis tant d'années.

Je pense, par exemple, à la compétence santé : pallier la carence de médecins a coûté 2 millions d'euros à ma commune, alors qu'une telle compétence n'est en principe pas de son ressort. Je pourrais citer également le renforcement des polices municipales ou la gestion de l'état civil, autant de compétences régaliennes dont, je le répète, l'État se défait sur les communes et qui pèsent lourdement sur les budgets locaux.

Il faut évaluer ces charges et en tenir compte ; j'ai toute confiance en vous à cet égard, monsieur le ministre.

M. David Amiel, ministre. – Monsieur le sénateur Delahaye, vous m'interrogez sur les reports de crédits : ils ont bien été divisés par plus de deux entre 2025 et 2026 sur le budget général, passant de 4,4 milliards d'euros de crédits de 2024 reportés sur 2025 à 2,1 milliards d'euros de crédits de 2025 reportés sur 2026.

Concernant les restes à payer, nous disposons désormais des données pour 2025. Je mets de côté un élément assez exceptionnel : la fin des engagements financiers liés à la dette covid. Pour le reste, on observe une augmentation des restes à payer liée à la mission « Défense », à hauteur de 18,4 milliards d'euros. La progression des dépenses militaires et le temps nécessaire au déploiement des commandes et des programmes d'équipement

sur plusieurs années exercent mécaniquement une pression à la hausse sur les restes à payer. En revanche, pour tous les autres ministères hors défense, on enregistre une baisse des restes à payer de 5,9 milliards d'euros.

Pour ce qui est de l'AME, les dépenses inscrites en loi de finances sont par définition indicatives, puisqu'elles dépendent de droits fixés par la loi et du cadre réglementaire. Nous avons publié le 6 février dernier deux décrets d'évolution de l'aide médicale de l'État, issus des recommandations du rapport Évin-Stefanini. Le premier permet aux agents chargés de l'instruction des demandes de visa et aux services centraux des ministères de consulter les données à caractère personnel des demandeurs et bénéficiaires de l'AME nécessaires à l'exercice de leur mission. Le deuxième actualise la liste des pièces justificatives exigibles.

En ce qui concerne l'exécution budgétaire, l'écart entre les crédits versés à l'assurance maladie et la consommation réelle des soins a porté le reste à financer au titre de l'AME de droit commun de 185 millions d'euros au 31 décembre 2024 à 398 millions d'euros au 31 décembre 2025, ce qui a justifié la prise des décrets que j'évoquais.

J'en viens à la question écologique, monsieur le sénateur Cozic. Je suis très frappé que l'on fasse au Président de la République le procès de ne pas avoir tenu ses engagements en matière de planification écologique en citant, à l'appui de cette critique, des dispositifs qu'il a, précisément, lui-même créés. Qu'il s'agisse du fonds vert ou de MaPrimeRénov', ces dispositifs ont été instaurés ces dernières années avec succès.

Mme Christine Lavarde. – C'est du recyclage de crédits, le fonds vert...

M. David Amiel, ministre. – La lisibilité budgétaire de ces dépenses a du reste elle-même progressé, même s'il reste du chemin à parcourir, grâce au budget vert de l'État ou à la stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique lancée en 2024. Quel que soit le mode de calcul, on constate une augmentation importante des crédits alloués à la transition écologique ces dix dernières années.

Madame la sénatrice Lavarde, ce que vous dites sur le dispositif relatif au retrait-gonflement des argiles est parfaitement exact. Le débat autour de la mise en place de cette expérimentation et de la mobilisation des crédits associés avait eu lieu en loi de finances alors que j'étais parlementaire. Il est certain que les choses n'ont que trop traîné : l'expérimentation n'a été lancée qu'en octobre.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ça patine...

M. David Amiel, ministre. – Reste qu'un tel processus prend par définition plusieurs mois. Je précise que nous allons prendre un nouvel arrêté pour élargir le périmètre de l'expérimentation, ce qui permettra de sécuriser la consommation des crédits pour l'exercice en cours. Il faut de la cohérence :

si je vous annonçais un arrêté de restriction du périmètre, vous viendriez me reprocher la non-consommation des crédits...

Concernant les CSPE et le programme 345 « Service public de l'énergie », nous allons mettre en place les recommandations du rapport Lévy-Tuot. Il s'agit d'inciter davantage à l'autoconsommation pour le photovoltaïque de faible puissance, de favoriser l'installation de dispositifs de stockage par batteries et de réduire le coût d'injection sur le réseau. Je citerai également, parmi les recommandations du rapport, la baisse de la compensation accordée aux producteurs en période de prix de marché négatifs.

Pour ce qui est des rabots en cours d'année évoqués par M. le sénateur Blanc, il faut distinguer deux exercices.

Il y a, d'une part, l'élaboration de la loi de finances, qui consiste à fixer les grandes répartitions entre dépenses et recettes dans un environnement politique particulier, sans majorité absolue à l'Assemblée nationale. Loin de moi l'idée que le budget 2025, qui est un budget de compromis, serait un texte parfait : je ne souscris pas à chacune des décisions prises.

Il y a, d'autre part, les mesures de gestion prises en cours d'année, qui n'ont rien d'exceptionnel. Sous les mandats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande, entre 2008 et 2017, on comptait en moyenne trois décrets d'avance par an pour des montants de régulation budgétaire d'environ 2,5 milliards d'euros. Ces annulations sont tout à fait dans les ordres de grandeur de l'année 2025. Il n'y a là rien d'inhabituel, d'autant que nous traversons des chocs exogènes particulièrement importants - et, en 2026, il y a la guerre en Iran.

Le frein principal à la construction de places de prison n'est pas budgétaire : il relève de notre incapacité à consommer les crédits, elle-même liée au temps nécessaire pour identifier les sites de construction et à la difficile acceptabilité locale des projets. Voilà ce qui explique le retard pris en la matière.

En ce qui concerne les niches fiscales, madame la sénatrice Blatrix Contat, les débats des derniers mois ont montré qu'il n'y avait pas de tabou. La contribution différentielle sur les hauts revenus, mise en place dans la loi de finances pour 2025 dont nous discutons aujourd'hui l'exécution, visait précisément à lutter contre la suroptimisation fiscale et l'abus de recours aux niches fiscales. Il s'agit de s'assurer de l'application d'un taux minimal d'assujettissement à l'impôt pour les foyers dont les revenus sont très élevés - 250 000 ou 500 000 euros, selon la composition. Il n'y a pas de tabou non plus sur la taxation des holdings. Il faut simplement trouver la bonne articulation entre efficacité économique et justice sociale.

J'ajoute qu'il existe un outil très efficace en théorie, mais trop peu utilisé : le bornage dans le temps. La loi organique prévoit que les niches fiscales ne doivent pas être reconduites au-delà de trois ans sauf évaluation

prouvant leur utilité. Pourtant, nous cédon collectivement à la tentation de les proroger presque mécaniquement. Si nous voulons simplifier notre paysage fiscal, cette disposition de la loi organique doit passer des textes à la pratique.

Monsieur le sénateur Capo-Canellas, vous m'interrogez sur le passage du déficit de 5,4 % à 5,1 %. Ce résultat, arrêté par l'Insee, tient à des motifs conjoncturels qui, en tant que tels, ne peuvent être tenus pour acquis dans nos prévisions pour 2026 - je pense à la sous-exécution du plan France 2030 ou à une dynamique de la masse salariale plus favorable qu'anticipée en fin d'année dernière. C'est ce qui nous impose la prudence. Si l'horizon s'éclaircissait, il faudrait évidemment viser un déficit inférieur à 5 %. S'il est néanmoins une valeur précieuse pour les Français, pour nos partenaires européens comme pour les investisseurs et les acteurs économiques, c'est bien la prévisibilité. Dans un contexte d'incertitudes majeures, alors même que se lèvent des vents mauvais - je pense à la crise en Iran, dont le surcoût est estimé à 6 milliards d'euros -, il n'aurait pas été sérieux que le Gouvernement révise à la hâte ses prévisions de déficit : mieux vaut, à ce stade, nous en tenir à l'objectif de 5 %, qui impose déjà des efforts considérables.

J'en viens spécifiquement au plan France 2030, monsieur le sénateur Somon : son succès doit être mesuré de manière holistique et, en la matière, il faut accepter un certain rapport au risque. Lorsqu'on finance des investissements de rupture, à la frontière technologique, certains projets échouent et d'autres réussissent, comme c'est le cas pour la Darpa (*Defense Advanced Research Projects Agency*) aux États-Unis.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Ce n'est pas du tout la question !

M. David Amiel, ministre. - L'essentiel est que les succès l'emportent sur les pertes et les rentabilisent.

Nous travaillons de toute façon à une repriorisation des investissements de France 2030, afin de tirer les conséquences des changements technologiques intervenus depuis le lancement du plan et de répondre à l'irruption de nouveaux besoins de souveraineté en matière énergétique, nucléaire ou technologique. Cet exercice se fera en toute transparence avec le Parlement.

Monsieur le sénateur Sautarel, je partage votre souhait de relations beaucoup plus apaisées et transparentes entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités locales. Il ne doit y avoir aucune opposition factice entre les différents niveaux de l'action publique.

Pour lever toute ambiguïté, je cite les chiffres qui figurent dans le rapport d'avancement annuel - je vous renvoie à la page 34 : la dépense locale, hors transferts et à champ constant, croîtrait de 0,8 % en 2026, après des hausses de 1,9 % en 2025 et de 5,2 % en 2024. Ce ralentissement s'explique

notamment par l'effet du cycle électoral, avec l'installation des nouveaux exécutifs dans le bloc communal. Parallèlement, la dépense des administrations de sécurité sociale progresserait de 2,1 % en 2026, contre 3,3 % en 2025 et 5,5 % en 2024, tandis que les crédits des ministères, hors défense, sont proches de la stabilité en euros courants. Ces chiffres fondent les propos que j'ai tenus et témoignent de l'effort massif consenti par l'État.

L'effort qu'il va falloir continuer d'accomplir va supposer que les trois sphères de l'action publique y prennent leur part ; à défaut, les économies se feront sur le dos des investissements d'avenir et des services publics ; or les besoins sont considérables. Ce que je dis vaut en premier lieu pour la sphère sociale. Depuis quarante ans, notre préférence collective est allée aux transferts individuels au détriment des investissements collectifs, ce qui s'est matérialisé par une hausse très importante des dépenses de retraite et de santé. Ainsi les gens ont-ils l'impression de payer davantage d'impôts pour des services publics qui fonctionnent moins bien... Ils ont raison ! Le vieillissement de la population explique cette dynamique, mais l'ampleur des investissements publics à réaliser dans les biens communs va nous obliger à des choix collectifs importants.

Sur les prélèvements obligatoires, madame la sénatrice Briquet, nos appréciations divergent. Il faut évidemment s'assurer, dans les moments de crise, que les efforts sont partagés et que ceux qui peuvent davantage prennent leur juste part. Cela implique de lutter contre la suroptimisation, qui mine le pacte social et le consentement à l'impôt. Il serait néanmoins profondément erroné de croire que c'est par l'augmentation des prélèvements obligatoires que l'on répondra au mur d'investissement public qui est devant nous et à la nécessité de consolider nos comptes. La Cour des comptes estime qu'il faudrait 80 milliards d'euros pour stabiliser notre dette. Augmenter les impôts d'un tel montant serait fou, ou alors il faut avoir l'honnêteté d'admettre qu'une telle mesure irait bien au-delà des plus fortunés et des grandes entreprises. Telle ne sera en tout cas jamais ma ligne politique.

Monsieur le sénateur Fouassin, l'exécution de la mission « Outre-mer » est en effet inférieure de 18 millions d'euros à la norme de dépense et de 22 millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Elle est en revanche supérieure de 24 millions d'euros à la prévision d'exécution de fin de gestion. Ces écarts s'expliquent par des redéploiements opérés en fin de gestion : la sous-consommation de 18 millions d'euros enregistrée sur les crédits du logement social a été réallouée pour financer une surconsommation des crédits sur d'autres dispositifs. Le surcroît d'exécution a ainsi été de 31 millions d'euros au titre de l'aménagement contractualisé s'appuyant sur les contrats de convergence, de 13 millions d'euros au titre du soutien aux collectivités territoriales et de 12 millions d'euros au titre du FEI. Ce sont ces mouvements au sein de la mission qui expliquent la situation que vous évoquez.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je vous fais toute confiance, monsieur le ministre, pour rompre avec l'attitude un peu arrogante qu'ont adoptée vos prédécesseurs à l'endroit des collectivités territoriales. Si souvent accusées de trop dépenser, celles-ci sont pourtant les seules à devoir le faire sur la base d'un équilibre réel de leurs comptes.

Depuis des dizaines d'années, elles voient leurs charges augmenter à mesure que l'État se dessaisit de ses responsabilités. J'ai pris l'exemple de la santé : il ne s'agit absolument pas d'une compétence communale ; cette mission pèse pourtant désormais sur les budgets municipaux. Allez donc dire à une population qui vous réclame des médecins que vous ne construirez pas de maison de santé pluridisciplinaire ! J'ai cité également la police municipale, la sécurité, partout où l'État se défausse.

Je ne rends pas l'État responsable de tout, et nous sommes toujours trop prompts à nous tourner vers lui pour résoudre nos problèmes. Les communes sont assez grandes pour agir par elles-mêmes, si tant est que l'on respecte enfin le principe de libre administration garanti par l'article 72 de la Constitution, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Monsieur le ministre, je vous demande d'établir clairement dans vos comptes ce que représentent ces compétences dont l'État s'est déchargé sur les communes, le plus souvent sans compensation. D'une telle mesure précise des transferts de charges dépend la possibilité d'une expression équilibrée sur la réalité de la dépense publique locale.

M. David Amiel, ministre. – Il est très important que nous allions le plus loin possible dans le sens d'un constat partagé, entre le Gouvernement et le Parlement, mais aussi, au sein même du Parlement, entre groupes politiques. Il y aura ensuite, tout naturellement, des débats, des désaccords et des votes.

C'est précisément pour cette raison que le Premier ministre a souhaité lancer une mission composée de deux sénateurs et de deux députés de bords politiques différents. L'objectif est d'objectiver les faits en mobilisant les moyens des administrations ; c'est sur cette base que nous pourrions avoir une discussion plus apaisée et plus franche.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir répondu à l'ensemble de nos questions ; nous sommes appelés à nous revoir bientôt.

II. AUDITION DE MME CARINE CAMBY, PRÉSIDENTE DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES ET MEMBRE DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (6 MAI 2026)

Réunie le mercredi 6 mai 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu Mme Carine Camby, présidente de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques, sur le budget de l'État en 2025 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2025, ainsi que sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025

M. Claude Raynal, président. - Nous procédons maintenant à l'audition de Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques, qui va nous présenter, d'une part, le rapport sur le budget de l'État en 2025 et l'acte de certification des comptes de l'État pour le même exercice ; d'autre part, l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

En effet, la Première présidente de la Cour des comptes, également présidente du HCFP, s'est déportée sur ces sujets, car elle les a précédemment traités lorsqu'elle faisait partie du Gouvernement.

Madame la présidente, le rapport sur le budget de l'État (RBDE) est accompagné d'une soixantaine de notes d'exécution budgétaire, qui constituent une remarquable source d'informations pour nos rapporteurs spéciaux. Dans ce rapport, vous notez l'amélioration du solde budgétaire de l'État, qui est passé de 155,9 milliards d'euros en 2024 à 124,2 milliards d'euros en 2025, tout en constatant que la principale raison en est la hausse des recettes, car l'effort en dépenses est faible et, surtout, non pérenne.

Toutefois, si l'on change d'instrument de mesure pour adopter celui de la comptabilité générale, c'est au contraire une dégradation du solde que l'on constate, puisque le résultat comptable est passé de 122,4 milliards d'euros en 2024 à 129,5 milliards d'euros en 2025. Cela permet, je crois, de relativiser l'amélioration du solde budgétaire, qui repose en grande partie sur des effets conjoncturels et non durables.

Votre analyse des recettes fiscales nous intéressera particulièrement, car, malgré la création de nouvelles taxes, tous les résultats n'ont pas été au rendez-vous : vous constatez ainsi « l'atonie persistante des recettes de TVA ».

Vous vous interrogez donc sur le niveau des dépenses fiscales, en expliquant que, non seulement il est de plus en plus élevé, mais en outre la loi de finances initiale sous-estime largement ce coût. Or les dépenses fiscales

sont rarement évaluées et, lorsqu'elles le sont, on en tire rarement les conclusions pour supprimer celles qui sont inefficaces.

Pour ce qui concerne la certification des comptes, le précédent Premier président de la Cour s'était dit ici même, il y a un an, « désolé et agacé de constater que, pour la dix-neuvième année consécutive, les comptes de l'État ne sont pas en mesure d'être certifiés sans réserve très significative ». À la lecture de votre acte de certification, j'ai l'impression que la qualité des comptes ne s'est guère améliorée ; envisagez-vous, l'an prochain, de refuser la certification ?

Vous nous présenterez enfin l'avis du HCFP sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025. Contrairement au rapport sur le budget de l'État, cet avis concerne l'ensemble des administrations publiques. Cependant, la conclusion générale en semble proche : si le déficit public a diminué en 2025 de 0,7 point du PIB, c'est grâce à la hausse des prélèvements obligatoires, qui a représenté 0,8 point de PIB. Vous en concluez que le niveau reste beaucoup trop élevé pour stabiliser la dette publique. Il est dès lors permis de s'interroger sur l'atteinte de l'objectif affiché de retour à un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2029.

Avant de vous céder la parole, je rappelle que cette audition est retransmise sur le site internet du Sénat.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques. – Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui pour vous présenter les différents travaux relatifs à la situation de nos finances publiques, qui ont été rendus publics le 22 avril dernier : le rapport sur l'exécution du budget de l'État au titre de l'exercice 2025, l'opinion de la Cour sur le compte général de l'État pour 2025 et l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

J'ai compris que le second avis, celui sur le rapport d'avancement annuel du programme budgétaire structurel de moyen terme, vous avait déjà été présenté et que vous aviez pu en débattre. Je resterai toutefois disponible pour répondre à vos éventuelles questions sur ce point.

Je présenterai successivement les trois documents. J'appelle votre attention sur le fait que, si ces derniers portent sur des sujets très proches, leurs approches sont fondamentalement différentes. Le RBDE concerne le seul budget de l'État en comptabilité budgétaire, donc en comptabilité de caisse : encaissements et décaissements. Le compte général de l'État est, lui, présenté, comme dans une entreprise, en droits constatés, selon les règles de la comptabilité privée ; il donne une vision patrimoniale de la situation de l'État. S'agissant de la certification, il s'agit non pas d'un rapport de la Cour au sens strict, mais d'une opinion sur les comptes de l'État, que la Cour délivre en tant

que certificateur de ces comptes. Quant à l'avis du Haut Conseil des finances publiques, vous l'avez rappelé, monsieur le président, il porte sur l'ensemble des administrations publiques : État, administrations de sécurité sociale et collectivités locales. Cet avis est présenté en comptabilité nationale, donc également en droits constatés, mais avec des règles un peu différentes.

Tout cela explique que nous ayons trois niveaux de résultats différents suivant chacune de ces comptabilités.

Je débute mon propos avec le rapport sur l'exécution du budget de l'État ; je vous présenterai à son propos cinq messages clés.

Premier message : si le déficit budgétaire de l'État s'est réduit en 2025, il reste très élevé. En effet, il s'élève à 124,2 milliards d'euros, ce qui représente une amélioration de 31,7 milliards par rapport à 2024, mais il reste très supérieur au niveau constaté avant la crise sanitaire et il est deux fois plus élevé qu'en 2017.

Je souhaite vous faire part de quelques éléments pour mieux analyser ce résultat. Il convient d'abord de noter que cette amélioration du déficit budgétaire bénéficie de la fin de l'amortissement budgétaire de la dette covid - cela représente tout de même 6,5 milliards d'euros -, dont la comptabilisation en dépenses avait été critiquée par la Cour et dont la suppression ne constitue en rien une économie. Le résultat budgétaire bénéficie également de diverses mesures de transfert de ressources affectées, par exemple le « 1 % logement » ; cela représente plus de 3 milliards d'euros. Si l'on neutralise ces deux types de mesures, la réduction du déficit s'élève à 25,6 milliards, ce qui reste néanmoins un résultat notable. Je signale au passage, au risque de jongler entre les comptabilités, que ces 10 milliards d'euros - les transferts de ressources affectées et la suppression de l'amortissement de la dette covid - sont neutres en comptabilité nationale ; ils ne contribuent donc pas à réduire le déficit public au sens de la gouvernance européenne.

Deuxième message : la dette de l'État a atteint un pic inédit de 2 737 milliards d'euros en fin d'année 2025 et voit sa charge d'intérêts à nouveau en augmentation.

Trois éléments nous paraissent particulièrement préoccupants. Le premier est le coût de la charge de la dette, qui a atteint 51,6 milliards d'euros en 2025, soit 1,5 milliard d'euros de plus qu'en 2024. Le second est le pic historique d'émission de nouvelles obligations assimilables du Trésor (OAT), qui a atteint 300 milliards d'euros en 2025. Le troisième est la divergence des courbes de taux à moyen et long termes entre la France et l'Allemagne, divergence qui s'est accrue et qui traduit une érosion de la confiance des acheteurs de la dette française dans la capacité de notre pays à respecter sa trajectoire pluriannuelle de finances publiques.

La progression de la charge de la dette semble relativement limitée - 1,5 milliard d'euros -, mais cela tient à une baisse de

2 milliards d'euros de la provision constituée sur les obligations indexées, qui résulte du recul de l'inflation en 2025. La charge d'intérêt réellement décaissée par l'État – je rappelle que, pour les OAT indexées sur l'inflation (OATi), il s'agit d'une provision, donc sans décaissement – progresse de 5 milliards d'euros en 2025.

À ce propos, la Cour relève que l'inscription en dépense de cette provision n'est pas conforme à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof), de même que ne l'était pas celle de la provision pour amortissement de la dette covid. Elle ne donne lieu à aucun décaissement ; elle dégrade artificiellement le déficit budgétaire en période de forte inflation, le minore en période d'inflation modérée – c'est le cas en 2025 – et se traduit par des variations importantes d'une année sur l'autre de la charge de la dette, qui masquent la forte évolution des intérêts réellement payés. Cette provision pour indexation doit figurer, bien sûr, en comptabilité générale, qui est une comptabilité en droits constatés. La Cour recommande d'y mettre fin, en cohérence avec la suppression de l'amortissement de la dette covid, qui procédait de la même confusion entre les opérations budgétaires et les opérations de financement.

Troisième message : les recettes fiscales, notamment les impôts, sont en forte hausse.

La hausse des recettes fiscales nettes a atteint plus de 30 milliards d'euros, soit une augmentation de 9,4 % par rapport à 2024. C'est une progression importante au regard des tendances passées. Elle s'explique en premier lieu par des hausses d'impôts, pour un montant de plus de 14 milliards d'euros, supportées pour l'essentiel par les grandes entreprises et les consommateurs d'électricité, avec le retour de l'accise à son niveau d'avant-crise. Des mesures de budgétisation, que j'ai déjà évoquées, ont également eu un impact positif de 3 milliards d'euros sur les recettes de l'État. Enfin, l'évolution spontanée des recettes fiscales, notamment de l'impôt sur le revenu, a été dynamique en 2025, contribuant au total à 13 milliards d'euros supplémentaires.

En revanche, l'atonie des recettes de TVA se prolonge cette année encore. Le rapport relève également que les recettes fiscales nettes ont dépassé, pour la première fois depuis 2022, la prévision inscrite en loi de finances, avec près de 7 milliards d'euros de plus. Ce dépassement résulte de l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés (IS), porté par des bénéficiaires fiscaux plus élevés qu'attendu. En revanche, le rendement de certaines mesures nouvelles, telles que la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR), s'est révélé très inférieur aux attentes initiales.

Enfin, permettez-moi d'appeler votre attention sur le coût des dépenses fiscales, qui ne cesse de progresser. D'un montant révisé à 91,8 milliards d'euros pour 2025, il représente 7 milliards de plus que prévu et, désormais, le quart des recettes fiscales nettes. C'est la raison pour laquelle

la Cour recommande que les dispositifs qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation documentant leur faible efficacité – voire leur absence d'effet – soient revus. De plus, une évaluation systématique de toutes les dépenses fiscales non encore évaluées doit être réalisée, en priorisant bien sûr les plus coûteuses.

Quatrième message clef du RBDE : les dépenses de l'État devraient faire l'objet d'un suivi plus fin, afin d'identifier les économies pérennes.

Tout d'abord, nous constatons en 2025 un léger recul des dépenses nettes par rapport à 2024. Ce recul, de 2 milliards d'euros, s'explique par un nombre limité d'opérations. La plus importante est bien sûr la suppression de l'amortissement de la dette covid. Il y a quelques économies circonstanciées difficiles à reconduire, qui portent notamment sur des prélèvements sur la trésorerie des opérateurs, l'absence d'ouverture de nouveaux crédits sur la mission « Plan de relance », désormais alimentée uniquement par des reports et enfin, la réalisation d'un montant de 4,8 milliards d'euros d'économies à la suite des revues de dépenses réalisées depuis 2023 par les inspections générales de l'État, ce qui constitue une différence notable avec l'exercice 2024 ; au sein de ces 4,8 milliards d'euros, nous pouvons distinguer 3,7 milliards d'euros d'économies pérennes.

Toutes ces économies compensent à peine l'évolution tendancielle des dépenses de l'État, c'est-à-dire leur évolution spontanée à politique inchangée. Cette évolution spontanée est chiffrée par la Cour à 15 milliards d'euros en 2025, soit le double du chiffrage de 2024, qui était de 6 milliards d'euros. Ce chiffre est important, car il rappelle que la construction du budget de l'État commence tous les ans, avant toute décision nouvelle, avec des dépenses supplémentaires de plus en plus lourdes.

En 2025, cette progression tendancielle des dépenses courantes a notamment résulté des trajectoires inscrites dans les lois de programmation pluriannuelles – on peut notamment penser à la loi de programmation militaire –, mais aussi de l'évolution des dépenses de personnel, à hauteur de 3,4 milliards d'euros, dont une partie importante – plus de la moitié – est liée à la hausse, de 4 points, de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Quant à la progression du nombre d'emplois, bien que moins importante qu'en 2024 – puisque l'exécution du schéma d'emploi est tout de même encore de 3 000 équivalents temps plein (ETP) sur le budget général, alors qu'il y en avait 6 700 en 2024 –, elle s'écarte toujours de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait la stabilité des emplois ; cela démontre, une fois de plus, que cette loi est absolument caduque.

Du fait de la modestie des économies pérennes, l'État a de nouveau été conduit à un pilotage très serré des crédits des ministères en 2025. Des annulations de crédits de paiement ont été actées à hauteur de près de 12,7 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros en fin de gestion. Au regard

de ces constats, la Cour réitère sa recommandation d'une construction du budget et d'un suivi plus précis des dépenses en cours d'exercice, avec une construction qui reposerait, par mission, sur trois composantes : l'évolution tendancielle, les mesures nouvelles en dépense et les économies à réaliser pour maintenir la prévision.

Cinquième message : la question des effets de l'exercice 2025 sur les exercices suivants.

Les reports de crédits sur 2026 ont diminué, mais on ne peut pas encore parler d'une normalisation, puisqu'ils restent encore supérieurs de 2 milliards d'euros à leur niveau d'avant-crise. Surtout, ce qui nous préoccupe, c'est la rigidification des dépenses dans le budget de l'État, qui se poursuit et qui va contraindre fortement le budget au cours des années à venir. Le poids des dépenses rigides - c'est-à-dire insusceptibles d'être remises en cause en l'absence de réforme - s'est alourdi. Ces dépenses représentent désormais près de 80 % des dépenses.

C'est d'abord la conséquence des « restes à payer », qui atteignent 230 milliards d'euros. Cette hausse est principalement due à la mission « Défense » et s'explique par le lancement de programmes d'armement de long terme, incluant notamment le nouveau sous-marin nucléaire lanceur d'engins et le porte-avions de nouvelle génération. Au-delà de ces restes à payer, il s'agit de tout un ensemble d'engagements décidés par l'État dans le cadre de plans et de contrats pluriannuels pour des montants compris, selon les échéances, entre 300 milliards et 350 milliards d'euros.

Cette présentation du rapport sur l'exécution du budget de l'État peut sembler critique pour un exercice s'étant soldé par une réduction notable du déficit. De fait, si la Cour s'attache à relever les points positifs de la gestion du budget de 2025, elle est aussi dans son rôle en signalant les fragilités. Les éléments positifs ne constituent en effet qu'une toute première étape sur le long chemin du redressement de nos comptes publics. L'objectif essentiel demeure d'assurer la soutenabilité de notre dette, afin que la France reste maîtresse de ses choix et dispose de marges de manœuvre pour répondre aux défis écologiques, géopolitiques et démographiques qui se dressent devant elle.

J'en viens au second document : l'opinion de la Cour sur les comptes de l'État.

Je l'ai indiqué précédemment, les comptes sont établis en droits constatés : les charges sont comptabilisées quand elles sont dues, même si elles n'ont pas encore été décaissées ; il en va de même avec les produits, même s'ils n'ont pas encore été encaissés.

Si les chiffres et les notions utilisées ne sont pas les mêmes, le résultat reflète le même état de dégradation de nos comptes. Le déficit de l'exercice s'établit ainsi à 129 milliards d'euros, en dégradation de 7 milliards d'euros, contrairement au déficit budgétaire. Compte tenu de ce résultat, la différence

au bilan entre l'actif et le passif de l'État s'est accrue ; l'État s'est appauvri de 116 milliards d'euros supplémentaires. Fin 2025, son endettement financier net s'élève à 2 940 milliards d'euros, ce qui représente 8,6 fois la valeur des produits régaliens nets. Je vous laisse réfléchir à ce chiffre, qui est tout de même abyssal...

En tant que certificateur, ou commissaire aux comptes, de l'État, la Cour a pour mission de donner aux citoyens et aux parlementaires qui les représente, ainsi qu'aux investisseurs qui achètent notre dette, la garantie que les comptes de l'État sont sincères, fidèles et réguliers. Pour cela, elle applique les normes internationales d'audit, telles qu'elles sont également utilisées par les entreprises.

Les comptes 2026 présentent des améliorations. Une anomalie mentionnée depuis plusieurs années, relative à la surévaluation de 11 milliards d'euros de la participation de l'État dans EDF, a été corrigée. Il en est de même d'une incertitude sur la valeur des engagements de l'État envers les régimes spéciaux de retraite.

Deux nouvelles incertitudes ont cependant été identifiées : l'une sur les dispositifs d'intervention, pour lesquels les provisions constituées n'ont pas pu être justifiées - cela représente 16 milliards d'euros -, l'autre sur des prêts et une mobilisation financière, dont la valeur nette n'a pas pu être confirmée. Au total, nous avons donc le même nombre d'observations que l'an dernier, mais une anomalie significative en moins.

Dans ces conditions, nous avons, comme depuis vingt ans, décidé de certifier les comptes de l'État. Nous avons constaté des améliorations, détaillées dans le compte rendu des vérifications, et nous avons pris acte des travaux en cours au sein de l'administration pour produire à terme d'autres levées de réserve. Notre alerte de l'année dernière a donc tout de même produit des résultats, même si l'on n'en voit pas encore toute la traduction dans l'opinion de la Cour. Nous n'avons pas non plus voulu déclarer une impossibilité de certifier.

Il reste que la situation n'est pas satisfaisante. Il est, selon nous, impératif que les compte d'un grand pays comme la France puissent être intégralement jugés réguliers, sincères et fidèles, comme le prévoit la Constitution.

Je termine cette intervention par la présentation de l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025, le PLRG. Je souhaite transmettre à cet égard deux messages, qui seront cohérents avec tout ce que je viens de dire.

Premièrement, la diminution du déficit public, due à la hausse des prélèvements obligatoires, a permis à la France de respecter tout juste en 2025 la trajectoire d'évolution de sa dépense primaire nette (DPN), qui est au centre de nos engagements européens. Après deux années de fortes dégradations, le

déficit public, toutes administrations publiques confondues, s'est amélioré de 0,7 point de PIB par rapport à 2024 pour s'établir à 5,1 %. Pour mémoire, il était de 5,8 % en 2024 et de 5,4 % en 2023.

Toutefois, ce niveau de déficit reste très supérieur au niveau d'avant-crise, qui s'établissait à 2,4 % en 2019, tout comme au seuil de 3 %, en dessous duquel nous nous sommes engagés à revenir en 2029.

La réduction du déficit tient à l'augmentation des recettes publiques. Les mesures nouvelles ont rapporté 23 milliards d'euros en 2025. Cela repose principalement sur la surtaxe d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises - 7,5 milliards d'euros -, sur les ajustements apportés aux cotisations sociales et à leurs allègements - 5 milliards d'euros - et sur la sortie du bouclier tarifaire pour l'électricité - 4 milliards d'euros. Au total, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de 0,8 point en 2025 pour atteindre 43,6 % du PIB.

Quant aux dépenses publiques, elles ont également continué à augmenter plus vite que le PIB. Le ratio de dépenses publiques augmente de 0,3 point pour passer à 57,2 % du PIB. Ce dynamisme de la dépense publique en 2025 est porté d'abord par les administrations de sécurité sociale, dont les dépenses progressent au rythme soutenu de 3,4 %, en raison de la hausse des dépenses de santé et de retraite. Dans le même temps, les dépenses des administrations publiques locales et centrales progressent de façon plus modérée, de 1,7 %. Les seules dépenses de l'État augmentent de 2,4 %, mais elles sont tirées par le poids des intérêts de la dette et des dépenses de défense. En conséquence, l'évolution de la dépense publique nette de l'État, fixée et plafonnée à 0,8 point, a été tout juste respectée.

Deuxièmement - ce second message tiendra en quelques mots -, le déficit public de 2025, même revu à la baisse, demeure très élevé en l'absence de toute crise économique. Il ne permet pas de stabiliser la dette publique et, *a fortiori*, de la réduire. Le ratio de dette augmente de près de 3 points en 2025 comme en 2024, pour atteindre 115,6 % du PIB, un niveau supérieur à celui de 2020, au plus fort de la crise sanitaire. Le Haut Conseil relève aussi que la partie structurelle du déficit reste nettement supérieure à l'engagement pris dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Il s'agissait d'une obligation légale, mais il est vrai que cette loi est non opératoire depuis longtemps...

Compte tenu de l'ampleur de l'écart, le Haut Conseil a maintenu le mécanisme de correction qui avait déjà été établi l'année dernière. Cette obsolescence de la trajectoire de la LPFP nous amène à répéter que nous devons non seulement réviser notre cadre de finances publiques pour nous conformer à nos engagements européens - cela aurait dû être fait avant le 31 décembre 2025 -, mais aussi qu'à l'occasion de cette révision il serait souhaitable qu'une nouvelle LPFP définisse une trajectoire de finances publiques conforme à ces engagements.

Je finirai brièvement par le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire structurel de moyen terme. Ce rapport contenait trois messages. Le premier portait sur les hypothèses économiques ; le scénario proposé par le Gouvernement a été jugé cohérent avec les hypothèses, mais vous avez pu constater que ces hypothèses se sont dégradées. Les nouvelles conjoncturelles ne sont pas favorables : la croissance a été nulle au premier trimestre et le prix du pétrole est reparti à la hausse. Par conséquent, si cette crise dure, cela aura bien évidemment un impact sur le contexte économique de 2026 et sans doute des années suivantes. Le deuxième message est que le Gouvernement a maintenu sa prévision de déficit à 5 %. Il aurait pu la modifier, mais il ne l'a pas fait ; il a proposé différentes mesures d'économie, mais nous attendons de voir à quel point elles seront documentées. Le troisième message a trait à la nécessité de tenir les engagements pris, notamment en matière de dépense primaire nette, pour stabiliser la dette grâce à la réduction du déficit.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je constate que vos travaux aboutissent aux mêmes conclusions que ceux de notre commission pour ce qui concerne le rapport d'avancement annuel du plan budgétaire structurel de moyen terme : nous avons relevé les mêmes écarts et les mêmes difficultés, comme le poids de la dette ou le choix de ne pas réviser la prévision de déficit de 2026. Cela relève peut-être d'une prudence du Gouvernement, qui craindrait de mauvaises nouvelles, par exemple en lien avec la situation internationale, mais il conviendrait alors, dans l'intérêt du débat public et de la transparence, de clarifier les choses.

Vous proposez, dans vos recommandations, de « poursuivre la démarche d'évaluation des dépenses fiscales et [de] réduire celles dont l'évaluation a montré l'insuffisante efficacité, en donnant la priorité aux plus coûteuses ». Quelles sont donc les dépenses fiscales qu'il faut réduire ? Je m'y suis moi-même essayé, mais je n'ai pas obtenu gain de cause...

Vous proposez de supprimer la provision budgétaire pour charge d'indexation du capital des obligations indexées, qui est inscrite en dépenses à hauteur de 4,9 milliards d'euros en 2025 sur le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État », car cette provision ne se traduit pas par un décaissement immédiat. Cela permettrait sans doute d'améliorer la présentation du déficit budgétaire tel qu'il figure dans les lois de finances. Quel a été le retour de l'administration et du Gouvernement sur cette proposition ?

Selon l'article liminaire du projet de loi de résultats, la dépense publique, en 2025, a été quasiment égale à la prévision en loi de finances initiale - 1 694 milliards d'euros contre une prévision de 1 695 milliards d'euros -, mais les dépenses qualifiées de « principales dépenses d'investissement », elles, sont inférieures de plus de 10 % à la prévision : 26 milliards contre 29 milliards d'euros. Faut-il y voir, pour l'ensemble des administrations publiques, le signe de ce que vous signalez par ailleurs pour l'État, à savoir que « l'endettement supplémentaire de l'exercice,

comme chaque année, a visé à couvrir le fonctionnement courant et les interventions de l'État bien davantage que ses investissements » ?

Dans la note d'exécution budgétaire relative à la mission « Plan de relance », vous notez que certains budgets opérationnels de programme issus de la mission devraient subsister jusqu'aux années 2030 et même jusqu'en 2042. Faut-il en conclure qu'un grand nombre de dispositifs créés au nom du plan de relance, loin de correspondre véritablement à un objectif de relance, ont conduit à un alourdissement sur le long terme des missions et donc des dépenses de l'État ?

Mme Carine Camby. – La révision de la prévision de croissance pour 2026 dans le rapport d'avancement annuel a été modeste : on est passé de 1 % à 0,9 %. Cette prévision est-elle trop élevée ? Il est encore difficile de le dire, même s'il est vrai que les choses se tendent. L'acquis de croissance de 2024 à 2025 était assez important, mais la croissance au premier trimestre a été nulle ; par conséquent, pour atteindre une croissance 0,9 % en 2026, il faudra une croissance d'environ 0,3 % par trimestre. Ce n'est pas impossible si la crise s'arrête, mais on ne sait pas ce qu'il en sera. Plus elle dure, plus le prix du pétrole augmente et plus il sera difficile d'atteindre ce niveau. Si cette prévision ne se réalise pas, cela peut avoir des effets économiques importants sur les recettes fiscales et sur le chômage.

Sur les dépenses fiscales, la Cour plaide depuis longtemps pour leur meilleure évaluation. Elles sont nombreuses, leur périmètre est fluctuant, avec des affectations de TVA aux collectivités territoriales ou à la sécurité sociale, qui sortent du périmètre des dépenses fiscales mais qui réduisent le montant de la TVA. Les revues de dépenses de la Cour et des inspections générales recommandent de réviser à la hausse le montant estimé des dépenses fiscales. Je pense notamment à l'évaluation par la Cour du pacte Dutreil, qui a conduit à rehausser de plusieurs milliards d'euros le niveau d'estimation des dépenses fiscales.

Quelles dépenses supprimer ? Ce n'est pas à la Cour de le dire. On pourrait peut-être commencer par ne pas en créer de nouvelles sans faire une évaluation préalable de leur coût ; ce message s'adresse en particulier aux parlementaires que vous êtes. Nous sommes en train d'évaluer le crédit d'impôt recherche (CIR), dépense fiscale très importante – 8 milliards d'euros, tout de même –, pour nous demander s'il a un effet majeur sur l'innovation. Notre rapport l'établira. Dans le cadre de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », nous avons évalué il y a deux ou trois ans le crédit d'impôt en faveur de l'emploi des salariés à domicile, qui s'élève à 7 milliards d'euros. On pourrait sans doute en revoir le périmètre. L'abattement de 10 % sur les pensions de retraites représente également 5 milliards d'euros. Quant au pacte Dutreil, il représente 4 milliards d'euros en 2025 et son effet sur la transmission et la pérennité des entreprises, ainsi que le maintien des emplois, n'est pas avéré.

Pour ce qui concerne les OATi, les administrations sont un peu frileuses, mais plutôt d'accord avec l'idée d'une suppression de cette provision. Personne ne conteste qu'elle est contraire à la Lolf. En outre, y aurait-il une perte d'information si on la supprimait ? Non, car cette provision figure dans le compte général de l'État et dans le rapport annuel sur la dette des administrations publiques. Nous considérons que la fluctuation de cette provision d'une année sur l'autre, en fonction de l'inflation, rend illisible l'évolution de la charge de la dette. Il conviendrait de considérer uniquement que sur les dépenses d'intérêt réellement décaissées au titre de la dette de l'État.

Je finis en répondant à la question sur les dépenses d'investissement. Il y a sans doute eu un ralentissement des dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Du côté de l'État, il y a une relance de l'investissement *via* les dépenses de défense, mais les mouvements sur France 2030 sont plutôt à la baisse. En ce qui concerne France 2030, nous sommes en train de rédiger un rapport sur le bilan de ce dispositif. Il sera utile d'étudier l'utilisation des 54 milliards d'euros prévus – toute cette somme n'a pas été dépensée, d'ailleurs. On observera probablement une grande dispersion des bénéficiaires et une difficulté à estimer l'impact effectif de ces dépenses. Ce rapport sera disponible au début du mois de septembre prochain.

M. Grégory Blanc. – Ma première question porte sur la procédure budgétaire. Les outils de pilotage budgétaire s'empilent – diverses lois de finances, lois pluriannuelles ou de programmation –, mais ne sont pas efficaces. La Cour envisage-t-elle d'étudier l'hypothèse d'une révision de la Lolf ?

Ma deuxième question a trait à la fiscalité. Vous avez souligné que le surcroît de recettes fiscales provenait de l'impôt sur le revenu et de l'accise sur l'électricité – les impôts sur les classes moyennes – ainsi que de la taxe sur les grandes entreprises – principalement celles dont l'État est actionnaire. En revanche, la CDHR n'a pas eu le rendement escompté et quelque 13 000 foyers fiscaux millionnaires ne contribuent pas aux recettes de l'État au titre de l'impôt sur le revenu. Il y a donc un problème de cohésion sociale et de justice fiscale. Qu'en pensez-vous ? Pourquoi la CDHR n'a-t-elle pas été au rendez-vous ? Quelles pistes pouvez-vous nous suggérer ?

Mme Isabelle Briquet. – La Cour souligne que 474 dispositifs de dépense fiscale sont en vigueur, pour un coût de 105 milliards d'euros, qu'ils sont peu évalués et que leurs outils de maîtrise sont inopérants. Peut-on encore se permettre de laisser prospérer des dépenses fiscales représentant plus de 100 milliards d'euros ? Vous avez renvoyé la balle au Parlement, mais avez-vous des pistes pour nous aider dans cette tâche ? Nous devons mener une réflexion commune, pour récupérer des sommes qui sont loin d'être anecdotiques.

M. Michel Canévet. – En 2025, la réduction du déficit est passée par l'accroissement des prélèvements obligatoires. Cela doit nous rendre prudents quant à toute volonté d'en accroître encore le niveau. Il faut plutôt faire des efforts sur les dépenses.

Vous avez également évoqué le pacte Dutreil, mais j'appelle à la prudence concernant toute révision de ce dispositif, car il y va du maintien en France de la gouvernance des entreprises.

Compte tenu de la situation actuelle et des dépenses supplémentaires à venir – accroissement du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne à hauteur de 10 milliards d'euros, des dépenses militaires et de la charge des intérêts –, avons-nous la capacité d'engager des baisses des dépenses ?

Ensuite, nos contraintes budgétaires sont lourdes et certaines initiatives économiques sont entravées par des réglementations trop fortes. La Cour travaille-t-elle sur cette question, afin de proposer des pistes de simplification de nature à accroître l'activité dans notre pays, donc les recettes fiscales ?

M. Vincent Delahaye. – Je voudrais faire un rappel : les suppressions de dépenses fiscales entraînent des hausses d'impôts. J'ai proposé il y a quelques années la suppression de 80 niches fiscales, qui n'a pas été retenue par le Sénat, ainsi qu'une baisse parallèle des impôts, notamment sur le revenu, afin d'éviter une hausse globale des prélèvements.

Je n'ai pas bien compris l'impact qu'ont la fin de l'amortissement de la dette covid et les intérêts de la dette sur la présentation des comptes et le niveau du déficit. J'aurais aimé trouver dans vos éléments un tableau permettant de comprendre cet impact et ce que vous recommandez au Gouvernement en la matière.

Les reports de crédits ont baissé assez fortement, mais ils avaient augmenté de manière considérable et restent très supérieurs à leurs niveaux de 2019 et 2020 ; comment l'expliquez-vous ?

J'en viens aux restes à payer, qui s'élèvent à 230 milliards d'euros, et aux charges à payer. Quelles contraintes font-ils peser sur les budgets futurs ? La loi de finances pour 2026 permet-elle de faire face à la totalité des engagements prévus ?

M. Thierry Cozic. – Le HCFP a montré que la réduction du déficit public observée en 2025 était essentiellement liée à la hausse des prélèvements obligatoires, en particulier à la surtaxe de l'IS. Cette dernière a permis d'obtenir un peu plus de 7,5 milliards d'euros de recettes nouvelles, ce qui apporte la preuve – s'il en fallait – que la justice fiscale est plus que jamais une urgence face à la crise budgétaire et à la montée croissante des inégalités. Cette taxe, dont l'efficacité est démontrée, a été reconduite dans le dernier PLF, avec un rehaussement du seuil d'imposition aux seules entreprises réalisant un

chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros. Néanmoins, des risques persistent, dont le plus préoccupant est celui du transfert d'activités et de bénéficiaires vers des pays où le taux d'impôt sur les sociétés est plus faible. Quelles mesures préconisez-vous pour garantir le rendement de cette taxe et renforcer son efficacité ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Vous avez évoqué le rapport d'avancement annuel. Des incertitudes l'entourent, notamment en ce qui concerne l'objectif de passer en deçà de 3 % de déficit en 2029. Compte tenu du maintien du déficit à 5 % en 2026 et des circonstances internationales, cet objectif est-il tenable ? Ne serait-il pas plus utile de le reporter afin d'éviter les effets récessifs ?

J'en viens aux niches fiscales, au sujet desquelles nous avons eu de nombreux débats. La Cour a évalué le coût du pacte Dutreil, qui est élevé. Dans les dix ans à venir, 500 000 transmissions d'entreprises auront lieu. Il serait utile de juger l'efficacité de cette niche fiscale, dont le coût risque donc de connaître une inflation prochainement.

Enfin, concernant la mission « Administration générale et territoriale de l'État », la Cour a alerté en 2023 sur les échéances de 2031 et de 2033, pour les renouvellements respectifs des cartes d'identité et des permis de conduire, et sur les moyens devant être dévolus à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) dans cette perspective. Or, dans la note de la Cour sur l'exécution budgétaire, le plafond des taxes affectées est maintenu à 286 millions d'euros, alors que le produit total de ces taxes s'élève à près de 460 millions d'euros. Faudrait-il augmenter ce plafond pour permettre à l'ANTS d'atteindre ses objectifs de 2031 et 2033 ?

Mme Christine Lavarde. – Je voudrais revenir sur la certification des comptes de l'État, chaque année semblant répéter la précédente. Je me demande s'il s'agit de mauvaise volonté et si vous vous intéressez aux causes de la non-correction des problèmes pointés. À titre d'exemple, parmi les anomalies significatives relevées en 2025 et qui l'étaient déjà les années précédentes, figure le fait que le fonds d'épargne soit classé à tort parmi les participations financières de l'État. Comment expliquer que nous ne procédions pas à un reclassement, alors qu'il ne paraît pas si compliqué à réaliser ?

Vous mettez en avant douze insuffisances d'éléments probants, dont certaines existent depuis que la Cour certifie les comptes de l'État. Vous dites appliquer des normes internationales en la matière. La France est-elle le seul pays à ne pas réussir à les appliquer ou ces normes sont-elles mal calibrées, notamment pour s'appliquer à la comptabilité publique alors qu'elles viennent du monde du privé ? Je pose ces questions après avoir mené un travail sur la certification des comptes des collectivités, au cours duquel nous avons réalisé que les collectivités ne pourraient jamais voir leurs comptes

certifiés si les demandes de la comptabilité publique devaient être calquées sur celles du privé.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – J’ai trouvé intéressante votre analyse de l’aggravation de la rigidité de la dépense publique, qui réduit nos marges de manœuvre. Pourriez-vous détailler le concept de dépense rigide et revenir sur ses causes ? Vous avez mentionné l’effort de défense ; quels autres éléments ont contribué à cette aggravation ? Quelle est la part de France 2030 dans l’explication du phénomène ?

Vous êtes revenue sur les crédits d’impôt pour l’emploi à domicile. Avez-vous évalué ce que coûterait aux finances publiques une application des allègements dits Fillon à l’emploi à domicile ? Une telle évaluation permettrait d’avoir toutes les données nécessaires au débat, qui a généralement lieu autour de la notion de dépense brute, sans tenir compte des allègements de charges et du coût net.

Mme Carine Camby. – Je commencerai par la question portant sur les outils de pilotage qui permettraient de mieux encadrer l’évolution de la dépense grâce à une réforme de la Lof. Certes, une telle réforme est certainement nécessaire, ne serait-ce que pour des raisons de mise en conformité avec le nouveau cadre budgétaire européen, mais il ne faut pas tout attendre des règles budgétaires. La réforme de la Lof de 2021, qui était certes modeste, n’a pas empêché la dérive actuelle des dépenses publiques. D’autres pays appliquent d’autres règles, mais est-ce pour cette raison qu’ils parviennent à mieux contenir leurs dépenses ? Certains pays, comme l’Allemagne, ont aussi une autre culture quand il s’agit de questions budgétaires et de compromis. Il ne faut pas trop miser sur une telle réforme pour parvenir à mettre en place un cadre contraignant et éviter la dérive des finances publiques, même si quelques outils seront utiles pour y voir plus clair.

La taxe sur les grandes entreprises a rapporté 7,5 milliards cette année, ce qui constitue plutôt un bon rendement puisque la prévision s’établissait à 8 milliards d’euros. La taxe ne sera peut-être pas aussi temporaire que ce que nous pouvions imaginer. La question de la fiscalité et de l’équité fiscale se pose pour de nombreux impôts et doit être envisagée de façon globale. Nous ne traitons pas de cette question de manière spécifique dans le rapport. L’augmentation des impôts a globalement beaucoup reposé sur les entreprises en 2025, même si la TVA était atone. Ce point est désormais clair, même s’il y aurait encore des études à mener pour bien comprendre les mécanismes à l’œuvre.

J’estime avoir déjà répondu sur la question des dépenses fiscales.

Comment faire face à la rigidification des dépenses ? Ce que nous avons fait jusqu’à présent révèle qu’il est difficile d’aller plus loin en continuant avec les mêmes méthodes, c’est-à-dire en ayant recours à la régulation budgétaire infra-annuelle. Nous avons annulé 12,7 milliards d’euros

de crédits en 2025, mais nous n'avons pas fourni d'efforts structurels. Nous sommes arrivés à un point où nous ne pourrions plus continuer à augmenter autant les prélèvements obligatoires, qui progressent d'ailleurs moitié moins en 2026 qu'en 2025. Il faut que des réformes structurelles permettent de dégager des économies, sans quoi nous ne parviendrons pas à atteindre nos objectifs en matière de réduction du déficit, dont le premier doit nous mener à 3 % en 2029.

Cependant, cet objectif ne sera pas suffisant pour diminuer le poids de la dette et il faudrait revenir à des excédents primaires ; en atteignant 3 %, nous serons encore loin du compte. L'évolution des taux d'intérêt rend le poids de la dette de plus en plus important. Pour la dernière émission d'OAT, le taux était de 3,80 %, quand il s'élevait à 3,2 % en début d'année. S'il n'y a pas de croissance alors que les taux augmentent, nous pouvons être confrontés à un effet boule de neige. Nous risquons donc ne pas pouvoir faire autrement que d'avoir recours à des réformes structurelles, qui seront difficiles à faire accepter et à mettre en œuvre.

Nous travaillons à la question des simplifications réglementaires, mais de façon ponctuelle. Dans chacun de nos rapports, nous proposons des mesures possibles de simplification quand nous en identifions. Ce sujet n'est pas l'objet des rapports présentés aujourd'hui.

J'en viens à la suppression de la provision pour les obligations indexées. Celle-ci aurait un impact sur les dépenses, puisqu'il y aurait une baisse faciale des dépenses du montant de la provision, comme il y a eu une baisse faciale des dépenses avec la suppression de l'amortissement de la dette covid. Cependant, cette suppression ne changerait pas fondamentalement le besoin de financement de l'État et n'aurait pas d'impact à terme sur le volume de la dette.

Les reports de crédits ont été très élevés ces dernières années et ils le restent. Environ un tiers de ces reports sont liés à la mission « Plan de relance », qui n'a pas reçu de crédits cette année et a été exclusivement financée sur des reports. Il nous faut diminuer le niveau de ces reports autant que possible. En effet, ils constituent une facilité budgétaire pour les ministères, qui peut contribuer au dérapage de la dépense.

Les restes à payer représentent une contrainte considérable pour les budgets futurs. Ils constituent des autorisations d'engagement, qui nécessiteront des crédits de paiement. Nous pouvons avoir un petit impact sur l'échelonnement des crédits de paiement mais, compte tenu des masses considérables auxquelles nous avons affaire, la rigidité est très forte.

En ce qui concerne la réduction du déficit public, vous me demandez comment éviter des transferts de bénéfices à l'étranger. Nous n'avons pas encore trouvé la solution miracle. Ces transferts ont-ils augmenté à la suite de l'instauration de la surtaxe de l'IS sur les grandes entreprises ? Ce n'est pas

avéré, mais cela pourrait devenir progressivement le cas si cette surtaxe était pérennisée.

J'en viens au rapport d'avancement annuel. En 2026, la dépense primaire nette sera de nouveau plafonnée. Pour l'instant, les prévisions du gouvernement respectent ce plafond et l'évolution de la DPN devrait être de 1,2 % en 2026, sachant qu'elle était de 0,8 % en 2025. Le respect de ce plafond est impératif, ce qui nous a conduit à dire qu'il fallait être très attentif aux mesures de soutien au pouvoir d'achat pour faire face à la crise et à l'inflation des prix de l'énergie. En effet, tout ce qui peut contribuer à alourdir la dépense publique peut nous faire passer au-dessus du plafond d'évolution de la DPN.

Le respect des plafonds de la DPN suffira-t-il à atteindre l'objectif de déficit de 3 %, alors que la charge d'intérêt de la dette connaît une augmentation très forte ? Il s'agit d'une vraie question car la situation devient de plus en plus difficile. Le poids de la dette s'alourdit puisque les déficits restent très élevés, même s'ils diminuent, et qu'ils continuent d'augmenter le volume de dette de façon importante. De plus, les taux d'intérêt augmentent.

En ce qui concerne l'ANTS, il semble important de continuer à respecter la règle de plafonnement des produits de taxe affectée. Il s'agit d'une règle générale et il ne serait pas bon signe de commencer à faire des exceptions. Je n'ai pas davantage d'informations sur la situation spécifique de l'ANTS.

J'en viens à la question de Mme Lavarde sur la certification des comptes. La difficulté à corriger les éléments faisant l'objet de réserves, depuis vingt ans pour certains, s'explique pour deux raisons.

La première tient à des systèmes d'information défaillants, qui ne permettent pas d'assurer la traçabilité des opérations, ce qui crée des difficultés pour le certificateur et se traduit souvent par une insuffisance d'éléments probants pour valider les chiffres donnés par l'administration. On peut comprendre que les corrections en la matière prennent du temps et on observe des améliorations. À titre d'exemple, le ministère de la défense rencontre des difficultés de cette nature, mais les choses se sont améliorées cette année sur les aéronefs et des travaux sont en cours. Nous espérons que les anomalies de ce type pourront être corrigées, mais cela demande des investissements importants de la part des administrations concernées et une volonté d'évoluer.

La seconde tient à des questions de principe. Vous avez évoqué le classement du fonds d'épargne. Nous avons du mal à comprendre pourquoi il existe des réticences à comptabiliser un certain nombre d'opérations de façon correcte et conforme aux normes. Cependant, on observe des évolutions. Ainsi, la comptabilisation d'une partie des titres qui n'étaient pas des titres de participation de l'État dans les comptes d'EDF a pu être corrigée cette année. Se soucier de la question de la comptabilité générale relève d'une volonté politique. La question doit remonter au ministre et les arbitrages doivent être

favorables à une certification qui sera perçue comme étant de meilleure qualité. Si ces éléments ne sont pas considérés comme étant importants, la mobilisation de l'administration sur le sujet n'est pas très forte.

La rigidité des dépenses a été accentuée par deux éléments ces dernières années : les nombreuses lois de programmation sectorielles, notamment la loi de programmation militaire, et les grands plans post-covid, notamment France Relance et France 2030.

En ce qui concerne les emplois à domicile, je n'ai pas tout à fait en tête les conclusions du travail mené par la Cour il y a quelques années. Cependant, comme la dépense fiscale ne représente qu'une partie du coût de ces emplois, il pourrait y avoir un petit effet vases communicants, mais qui ne serait sans doute pas à la hauteur de la dépense fiscale.

M. Claude Raynal, président. – Merci, madame la présidente, pour vos réponses à la fois concises et complètes.

III. EXAMEN EN COMMISSION (17 JUIN 2026)

Réunie le mercredi 17 juin 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-726.html>