

N° 136

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2025

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,
de finances de fin de gestion pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Billhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, 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, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2068, 2078 et T.A. 179

Sénat : 132 (2025-2026)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2025 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PROCHE DE CELUI PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025 ET INCHANGÉ PAR RAPPORT À CELUI DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026.....	7
A. DAVANTAGE QUE PRÉVU, LA CROISSANCE EN 2025 A ÉTÉ RALENTIE PAR LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET PAR UN DÉBUT DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE APRÈS DEUX ANNÉES DE DÉRIVE DES COMPTES PUBLICS	7
B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE MAINTENUE À 0,7 % POUR L'ANNÉE 2025, SOIT UN NIVEAU INFÉRIEUR À L'ACQUIS DE CROISSANCE DÉJÀ ENREGISTRÉ AU COURS DES TROIS PREMIERS TRIMESTRES.....	12
II. UN DÉFICIT PUBLIC À 5,4 % DU PIB, IDENTIQUE À LA PRÉVISION INITIALE, GRÂCE À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ET À UNE CONJONCTURE FAVORABLE	16
A. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC EN PASSE D'ÊTRE TENUE, NOTAMMENT GRÂCE À DES EFFORTS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE INFRA-ANNUELLE	16
B. DES VENTS CONJONCTURELS FAVORABLES MASQUANT UNE INQUIÉTANTE DÉGRADATION STRUCTURELLE CES DERNIERS MOIS.....	18

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT INFÉRIEUR DE 8,0 MILLIARDS D'EUROS À CELUI PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE, MARQUANT UN CHANGEMENT DE CAP PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	23
A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION CONFIRME L'AMÉLIORATION DU DÉFICIT.....	24
B. LES ÉVALUATIONS DE RECETTES SONT MARQUÉES PAR UNE NOUVELLE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RECETTES DE TVA	26
C. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A DE NOUVEAU ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE ANNULATION DE CRÉDITS.....	28
D. LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX	29

II. LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL SONT RÉDUITS DE PLUS DE 7 MILLIARDS D'EUROS.....	30
A. DES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2014	30
1. <i>Le solde des ouvertures et annulations de crédits par mission budgétaire.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Des ouvertures de crédit nombreuses, mais concentrées en volume sur certains programmes.....</i>	<i>33</i>
3. <i>Les annulations de crédits portent principalement sur les crédits non pilotables et sur le plan France 2030.....</i>	<i>34</i>
B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL.....	38
1. <i>Les réévaluations de dépenses à caractère social.....</i>	<i>38</i>
2. <i>Les autres mouvements de crédits significatifs, dont les compensations de charges du service public de l'énergie et les crédits de l'audiovisuel public.....</i>	<i>40</i>
3. <i>Les dépenses liées à la défense</i>	<i>42</i>
4. <i>La prise en compte d'éléments imprévus.....</i>	<i>43</i>
C. LE PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS EST REHAUSSÉ DE 323 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS	44
EXAMEN DES ARTICLES	47
• ARTICLE LIMINAIRE Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2025	47

**PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

• ARTICLE 1^{er} Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » au titre de l'année 2025.....	50
• ARTICLE 2 Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers	54
• ARTICLE 3 Modification de la répartition entre les régions de la part d'accise affectée au financement de la création de places des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)	62

**TITRE DEUX
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES
ET DES CHARGES**

• ARTICLE 4 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois.....	69
---	-----------

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2025 - CRÉDITS DES MISSIONS

I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS.....	73
• <i>ARTICLE 5</i> Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....	73
• <i>ARTICLE 6</i> Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits	76
• <i>ARTICLE 7</i> Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits	78
 II. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	81
• <i>ARTICLE 8</i> Plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État	81
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	83
 I. AUDITION DE MME AMÉLIE DE MONTCHALIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (12 NOVEMBRE 2025).....	83
 II. EXAMEN DU RAPPORT (19 NOVEMBRE 2025)	96
 LA LOI EN CONSTRUCTION	107

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2025 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PROCHE DE CELUI PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025 ET INCHANGÉ PAR RAPPORT À CELUI DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

A. DAVANTAGE QUE PRÉVU, LA CROISSANCE EN 2025 A ÉTÉ RALENTIE PAR LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET PAR UN DÉBUT DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE APRÈS DEUX ANNÉES DE DÉRIVE DES COMPTES PUBLICS

La prévision de **croissance du PIB** en volume retenue pour l'année 2025 par le Gouvernement dans le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 s'établit à **0,7 %**.

Le niveau de la croissance serait « modeste pour la deuxième année consécutive »¹ et même en baisse de 0,4 point par rapport à la croissance de l'année 2024, qui s'est élevée à 1,1 %.

La composition de la croissance différerait de façon notable de celle initialement envisagée, comme en atteste le tableau suivant.

¹ OFCE, « Déficit de confiance. Perspectives 2025-2026 pour l'économie française », département analyse et prévision, octobre 2025. En ligne : <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2025/OFCEpbrief149.pdf>.

Estimation de l'évolution des composantes de la croissance

(en % par rapport à 2024¹)

	LFI 2025	PLFG 2025	Évolution entre le la LFI et le PLFG
PIB	0,9	0,7	↓
Consommation des ménages	1,1	0,5	↓
Consommation des APU ²	0,1	1,9	↑
Investissement des entreprises	0	-0,9	↓
Investissement des ménages	0	0,8	↑
Investissement des APU	0,8	-0,5	↓
Importations	2,2	2,7	↑
Exportations	2,6	0,5	↓

↑ : hausse plus importante (ou baisse moins importante) que prévue dans la LFI 2025.

↓ : hausse moins importante (ou baisse plus importante) que prévue dans la LFI 2025.

Source : commission des finances à partir de l'avis du HCFP sur le PLFG 2025

Particulièrement notables sont la forte contribution positive des stocks (+ 0,9 point) et la forte contribution négative du solde extérieur (- 0,8 point), alors que le PLF pour 2025 prévoyait une contribution relativement neutre, de 0,1 point pour chacun de ces deux postes.

Ainsi que le souligne le HCFP dans son avis sur le PLFG 2025, « l'activité en 2025 aurait globalement été **freinée par les mesures commerciales américaines** et le climat d'**incertitude** prolongée, qui a notamment pu entretenir des comportements attentistes ». En effet, « **les exportations ont été affectées** par les mesures tarifaires et les délais de livraison du secteur aéronautique, se traduisant par

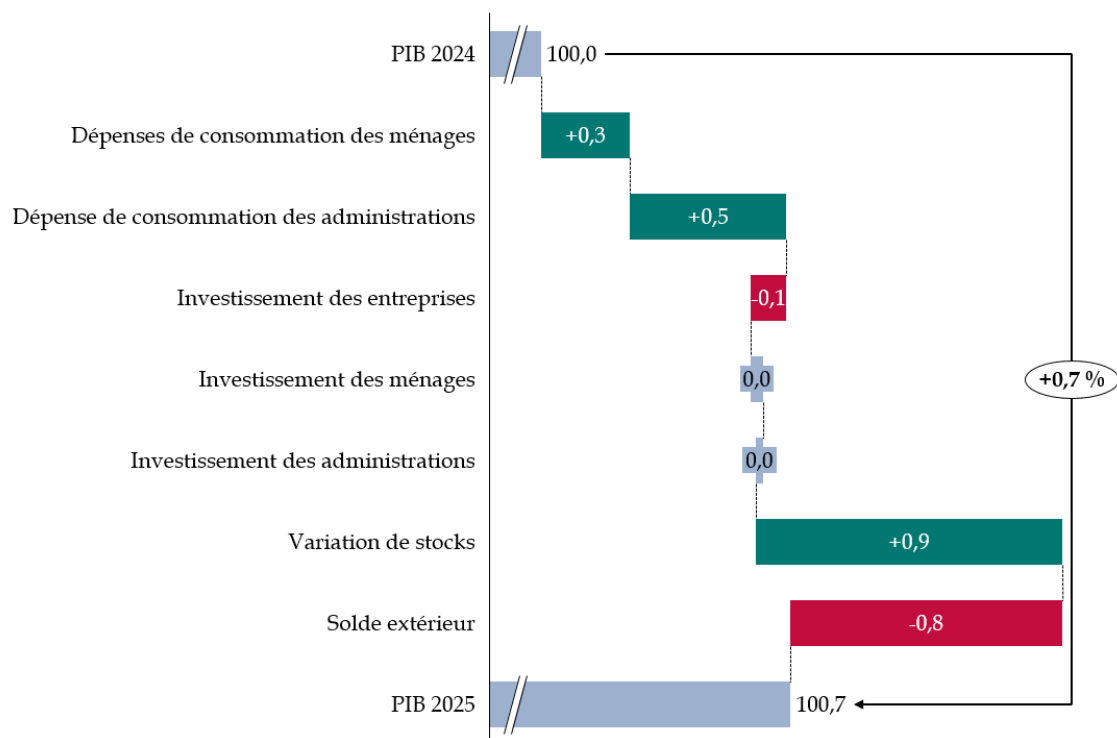
¹ Ce tableau présente des estimations de l'évolution en proportion de diverses composantes de la croissance par rapport à leur niveau de 2024. La somme des taux de croissance de chacune des composantes ne fournit pas la croissance de l'année, car ces composantes ont-elles-mêmes des poids différents. La contribution en point de PIB à la croissance de l'année est, elle, présentée dans le graphique en cascade infra.

² Administrations publiques.

un fort accroissement des stocks. Les prévisions de consommation des ménages et d'investissement des entreprises ont aussi été abaissées, tandis que celles de l'investissement des ménages et la consommation publique ont été relevées » (p. 3).

Décomposition de la prévision de croissance du Gouvernement en 2025

(en point de PIB – base 100 au PIB de l'année 2024 – en volume)



Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les comptes nationaux trimestriels de l'Insee et les documents budgétaires

L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) confirme dans ses perspectives 2025-2026 pour l'économie française, qu'« au cours du 1^{er} semestre 2025, **la croissance a changé de nature**. Tirée depuis deux ans par l'amélioration du commerce extérieur (contribution de 2,1 points à la croissance du PIB sur 2023-2024) ainsi que la consommation et l'investissement publics (contribution de 1,1 point), **la croissance des six premiers mois de 2025 a été clairement liée au restockage des entreprises** apportant un gain de PIB de 1,2 point sur la période. À l'inverse, **la dépense publique a ralenti et le commerce extérieur a amputé la croissance de 0,7 point de PIB au cours des deux premiers trimestres de l'année**. Quant à **la dépense des ménages**, dont la croissance est totalement atone depuis 2023, elle s'est même légèrement contractée au 1^{er} semestre 2025. »

En particulier, la consommation des ménages croîtrait plus de deux fois moins vite que ce qui était envisagé initialement, tandis que la consommation des administrations publiques évoluerait de façon beaucoup plus dynamique que ce qui était prévu (tableau ci-dessus). La contribution de la consommation des administrations à la croissance du PIB serait, en conséquence, plus élevée que celle de la consommation des ménages. Outre un niveau d'épargne des ménages exceptionnellement élevé, ce croisement est également **la traduction d'une consolidation budgétaire opérée par des hausses d'impôts plutôt que par des baisses de dépenses**. Comme il l'avait déjà rappelé dans son avis sur le PLF et le PLFSS 2026, le HCFP confirme dans l'avis sur le présent PLFG, que *« l'effort structurel, notable en 2025, à 0,8 point de PIB, proviendrait intégralement des hausses de prélèvements obligatoires, qui totalisent près de 25 Md€, tandis que l'effort en dépense serait nul, la dépense en volume augmentant à peu près en ligne avec la croissance potentielle »* (point 41).

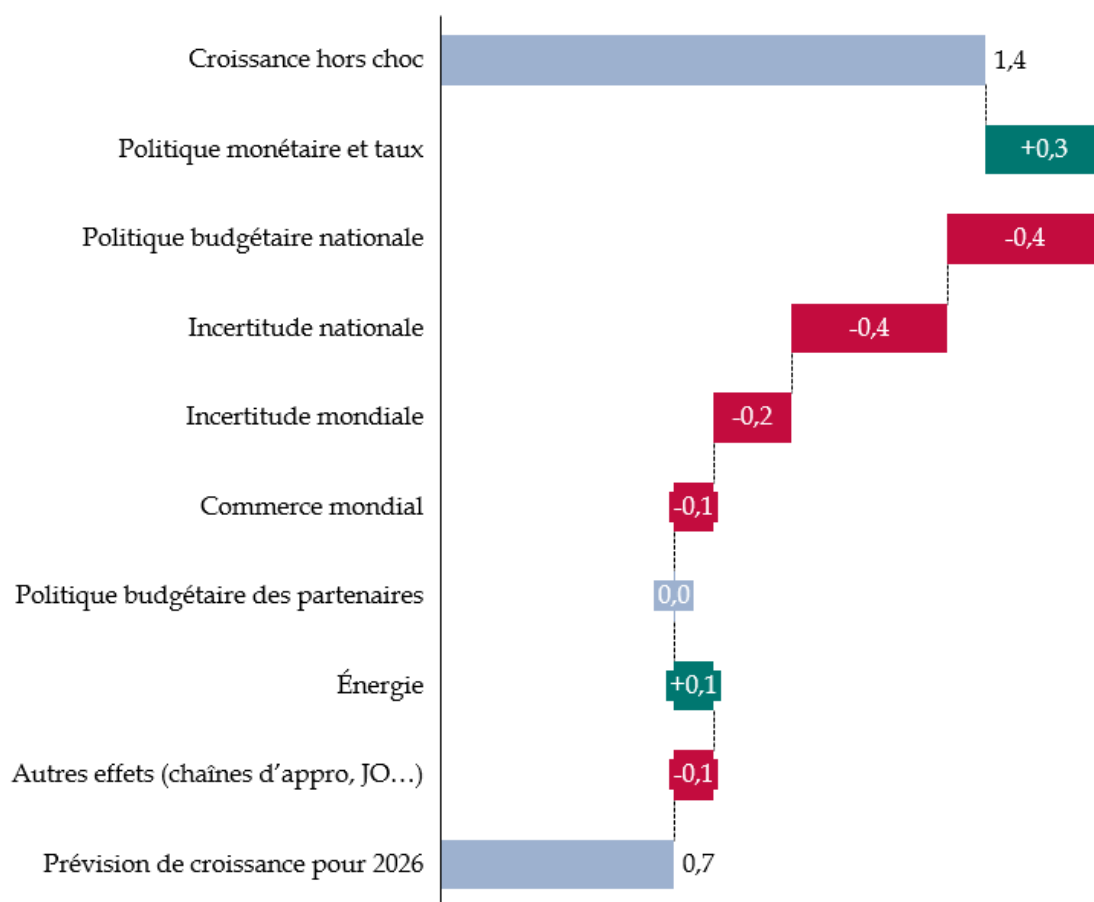
Selon l'OFCE, **l'impulsion budgétaire**, liée à une première étape de redressement des comptes publics, **amputerait la croissance de 0,4 point en 2025, et l'incertitude politique depuis plus d'un an, d'un même montant**.

Le **contrecoup de la dérive des comptes publics sur les années 2023 et 2024 est donc puissant** : l'an dernier, l'impulsion budgétaire liée à cette dérive, inattendue, avait au contraire profité à la croissance à hauteur de 0,3 point de PIB. **Cet effet ne pouvait cependant pas durer**. Il en a résulté une crise des finances publiques ayant elle-même contribué à la crise politique ouverte depuis juin 2024.

La croissance bénéficierait en revanche **d'un effet favorable de la politique monétaire**, à hauteur de 0,3 point en 2025, alors que l'effet avait été défavorable, à hauteur de 0,6 point en 2024. Cela traduit les conséquences à retardement des huit baisses du taux de dépôt décidées par le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) entre juin 2024 et juin 2025, qui l'ont porté de 4 à 2 %. **Selon la théorie économique, en effet, une décision de politique monétaire ne déploie tous ses effets qu'au bout d'environ dix-huit mois**.

Estimation des chocs macroéconomiques sur la croissance du PIB en 2025

(en volume et en point de pourcentage)

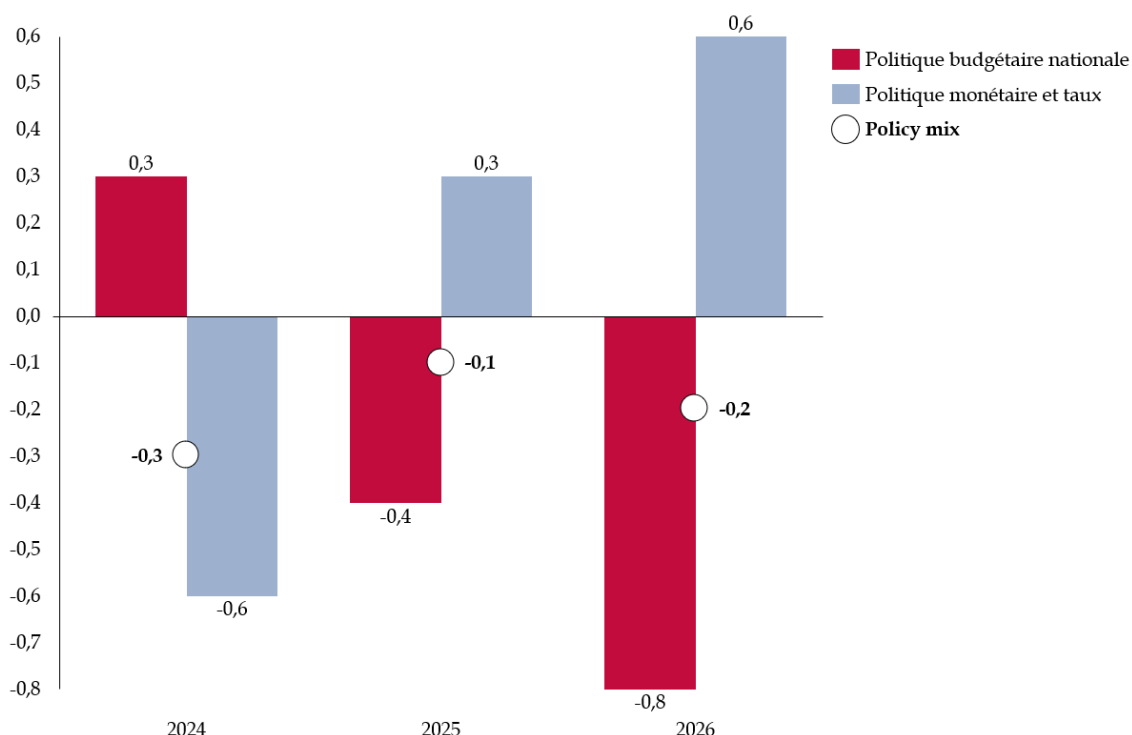


Source : commission des finances, d'après les perspectives 2025-2026 pour l'économie française de l'OFCE

Au total, le *policy mix* resterait donc relativement équilibré en 2025 et serait un peu plus favorable qu'en 2024 et qu'en 2026, l'assouplissement de la politique monétaire agissant en sens contraire de la consolidation budgétaire.

Effet combiné des politiques budgétaire et monétaire sur le PIB

(en point de PIB de l'année n -1)



Source : commission des finances à partir des perspectives 2025-2026 pour l'économie française de l'OFCE

B. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE MAINTENUE À 0,7 % POUR L'ANNÉE 2025, SOIT UN NIVEAU INFÉRIEUR À L'ACQUIS DE CROISSANCE DÉJÀ ENREGISTRÉ AU COURS DES TROIS PREMIERS TRIMESTRES

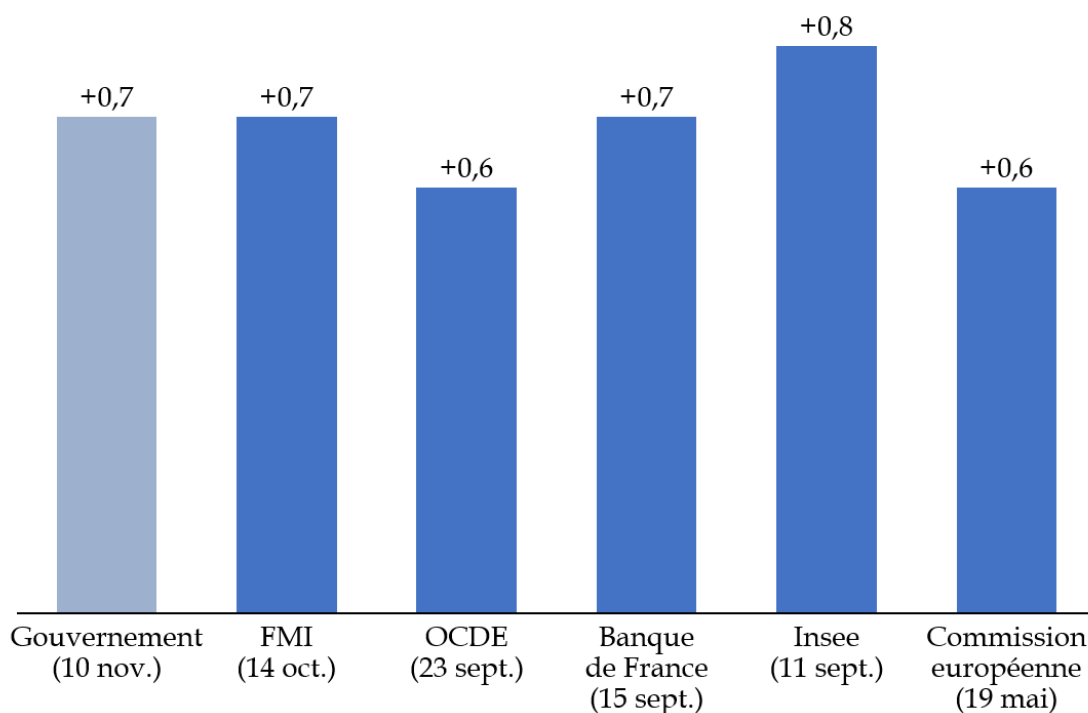
À hauteur de 0,7 %, la croissance resterait **inchangée par rapport à la prévision** présentée dans le projet de loi de finances pour 2026, mais **inférieure de 0,2 point à la prévision retenue en janvier 2025 dans le projet de loi de finances amendé pour 2025**, dont le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait pointé le caractère « *un peu optimiste* »¹. Elle serait identique à celle du rapport d'avancement annuel (RAA) du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) présenté en avril 2025.

L'estimation de **croissance** reste en ligne avec les prévisions institutionnelles les plus récentes.

¹ Haut Conseil des finances publiques, avis sur le PLF amendé de 2025, janvier 2025. En ligne : https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2025-02/Avis%20PLF_PFSS_2025_amend%C3%A9s.pdf.

Comparaison des prévisions de croissance du PIB pour l'année 2025

(en pourcentage – en volume)



Source : commission des finances du Sénat d'après les principales prévisions institutionnelles

Il ressort des données du troisième trimestre publiées par l'Insee¹ après l'élaboration du présent PLFG que l'acquis de croissance², sur les trois premiers trimestres, est d'ores et déjà de 0,8 %.

S'agissant de la composition de la croissance, les chiffres de l'Insee publiés après l'élaboration du présent PLFG diffèrent là encore assez nettement des hypothèses de ce dernier, pourtant plus récent. D'une part, la contribution du commerce extérieur s'améliore et celle des stocks se détériore au troisième trimestre, en raison d'exportations plus dynamiques dans l'aéronautique mais aussi dans la chimie et la pharmacie.

D'autre part, le HCFP relève que, même ramenée à 0,5 % contre 1,1 % en début d'année, « **la prévision de consommation des ménages apparaît à présent un peu haute**, la progression observée au troisième trimestre restant faible, en ligne avec les signaux peu favorables des enquêtes auprès des ménages ».

¹ Comptes nationaux trimestriels au troisième trimestre 2025, INSEE, 30 octobre 2025. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8662489>.

² Selon l'Insee, l'acquis de croissance d'une variable pour une année N correspond au taux de croissance de la variable entre l'année N - 1 et l'année N que l'on obtiendrait si la variable demeurait jusqu'à la fin de l'année N au niveau du dernier trimestre connu. Par exemple, lorsque le dernier trimestre connu pour une année N est le troisième trimestre, l'acquis de croissance de la variable pour l'année N est égal au taux de croissance entre N - 1 et N que l'on obtiendrait si la variable restait au quatrième trimestre au même niveau qu'au troisième trimestre. Voir en ligne : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1524>.

À l'inverse, l'investissement des entreprises semble, à ce stade, beaucoup mieux résister que prévu.

Estimation de l'évolution des composantes de la croissance

(en % par rapport à 2024¹)

	PLFG 2025	Acquis au troisième trimestre 2025
PIB	0,7	0,8
Consommation des ménages	0,5	0,3
Consommation des APU ²	1,9	1,4
Investissement des entreprises	- 0,9	- 0,1
Investissement des ménages	0,8	- 0,2
Investissement des APU	- 0,5	- 1,2
Importations	2,7	2
Exportations	0,5	- 0,8

Source : commission des finances à partir de l'avis du HCFP sur le PLFG 2025

Il en résulte que l'acquis de croissance au troisième trimestre dépasse la prévision de croissance de 0,7 % établie pour l'ensemble de l'année 2025.

En conséquence, le Haut Conseil des finances publiques indique dans son avis sur le PLFG 2025 (point 10) que « *même en tenant compte de la possibilité de révisions ultérieures de ces estimations par l'Insee et d'une faiblesse possible de l'activité au quatrième trimestre, l'hypothèse de 0,7 % est crédible et a même des chances d'être dépassée* ». De fait, une stagnation au quatrième trimestre suffirait à dépasser la cible.

¹ Ce tableau présente des estimations de l'évolution en proportion de diverses composantes de la croissance par rapport à leur niveau de 2024. La somme des taux de croissance de chacune des composantes ne fournit pas la croissance de l'année, car ces composantes ont-elles-mêmes des poids différents.

² Administrations publiques.

Les dernières estimations des conjoncturistes témoignent de ce regain de l'estimation de croissance, puisque la moyenne des prévisions du *Consensus Forecasts* de mi-novembre 2024 s'établit à 0,757 % de croissance (0,8 % en arrondissant au dixième), contre 0,652 % en octobre (0,7 % en arrondissant au dixième), soit une amélioration légèrement supérieure à 0,1 point de PIB en un mois.

On pourrait même s'interroger sur les raisons qui ont conduit le gouvernement à ne pas retenir une estimation de croissance plus favorable, dans le PLFG publié dix jours après la publication de ces chiffres. Une hypothèse est que le maintien de cette cible prudente pourrait permettre au Gouvernement, en jouant sur le dénominateur du solde public exprimé en points de PIB, d'amplifier l'effort attendu en 2026 par rapport à ce qui s'avèrerait finalement nécessaire.

Le HCFP rappelle dans son avis que « *la réduction du déficit public en 2025 est finalement limitée (0,4 point de PIB), d'autant qu'elle fait suite à une forte dégradation des comptes en 2023 et 2024* ». Il en serait de même en cas de passage de 5,4 % à 5 % de déficit public entre 2025 et 2026.

II. UN DÉFICIT PUBLIC À 5,4 % DU PIB, IDENTIQUE À LA PRÉVISION INITIALE, GRÂCE À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ET À UNE CONJONCTURE FAVORABLE

A. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC EN PASSE D'ÊTRE TENUE, NOTAMMENT GRÂCE À DES EFFORTS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE INFRA-ANNUELLE

Le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) correspond à une catégorie de lois de finances entrée en vigueur en 2023, en application de la révision de la LOLF opérée en 2021. La LFG est ainsi un texte circonscrit, qui procède uniquement aux ajustements de crédits indispensables à la fin de gestion de l'année. Elle ne peut notamment pas comporter de dispositions fiscales ou de dispositions affectant les dépenses budgétaires des années ultérieures.

Alors que cette innovation, venant remplacer les habituelles lois de finances rectificatives de fin d'année, poursuivait un objectif de renforcement de la sincérité des lois de finances de l'année, il s'est trouvé que, pour les deux premiers exercices, tant en 2023 qu'en 2024, l'exécution avait été substantiellement différente de ce qui avait été prévu initialement.

Le présent projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 prévoit que **le déficit public s'établira à 5,4 % du PIB en 2025, soit le même niveau que celui retenu dans les projets de loi de finances pour 2025 et 2026**. En euros, le déficit public s'élèverait à 161,4 milliards d'euros en 2025, un niveau très proche de la cible de 160,7 milliards d'euros établie dans le projet de loi de finances amendé pour 2025.

Cette bonne exécution s'est certes faite au prix **d'importants efforts de régulation budgétaire infra-annuelle**, dont d'importants gels et surgels de crédits et un décret pris le 25 avril¹, deux mois après la promulgation de la loi de finances, qui a annulé près de 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et près de 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). On ne tutoie heureusement plus les sommets atteints par les 10 milliards d'euros d'autorisation d'engagement et 10,2 milliards d'euros de crédits de paiement annulés en février 2024², moins de deux mois après la promulgation de la loi de finances, ou même les 4,8 milliards d'euros d'AE et 5 milliards d'euros de CP annulés en septembre 2023³.

La bonne exécution témoigne également de la pertinence et de la crédibilité de la feuille de route initiée par l'ancien Premier ministre Michel Barnier. D'autant que, comme le soulignait déjà le HCFP dans son avis sur le PLF et le PLFSS 2026, « *l'exercice 2025, après deux années noires, marquerait*

¹ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

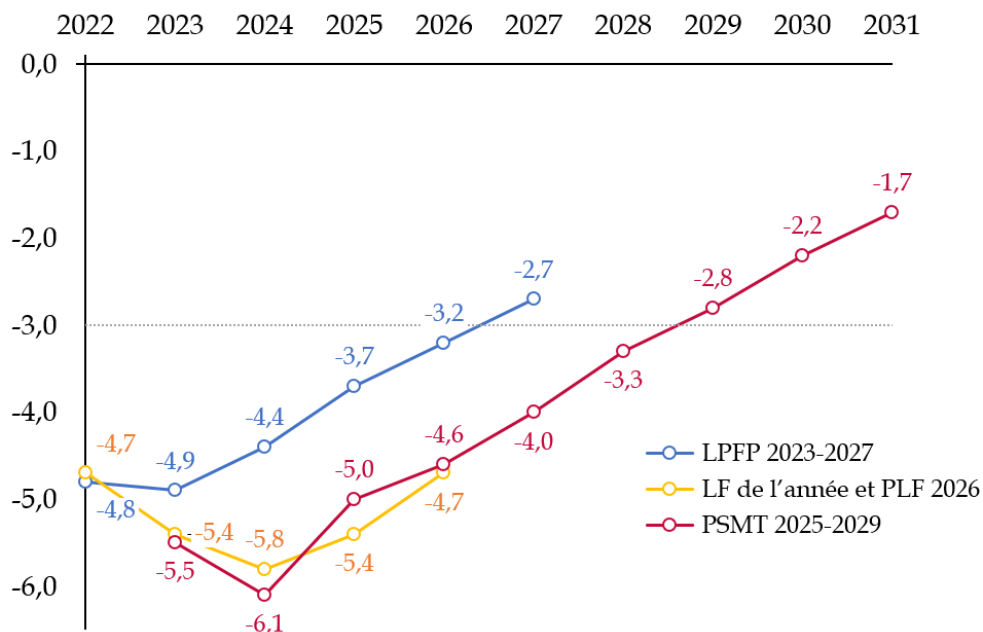
³ Décret n° 2023-883 du 18 septembre 2023 portant annulation de crédits.

une toute première étape, certes limitée, mais réelle, de redressement des comptes publics ».

Au-delà, il faut espérer que cette bonne exécution signe dans la durée le retour à une forme de normalité de l'exécution budgétaire. Ce sera nécessaire pour respecter les trajectoires auxquelles l'exécutif est tenu par le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et par la loi de programmation des finances publiques¹ (LPFP).

Écart entre la trajectoire de solde public constatée et celles prévues dans la LPFP et le PSMT

(en points de PIB de l'année)



Source : commission des finances à partir des données du PSMT, de la LPFP, de l'Insee et du PLF 2026

La trajectoire du solde public au regard des engagements pris dans le PSMT 2025-2029 et dans la LPFP 2023-2027

La trajectoire de solde public observée en 2023 et 2024 s'est fortement écartée de celle adoptée dans la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, certes non contraignante.

Il en résulte que le déficit structurel de l'année 2025 serait de 4,9 points de PIB potentiel selon le PLFG, contre 3,3 points prévus dans la LPFP.

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

L'exposé des motifs de l'article liminaire du PLF 2026 indique que « *la comparaison à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 est rendue difficile par le changement de base opéré par l'INSEE en mai 2024 lors du passage des comptes nationaux en base 2020* » (croissance potentielle abaissée à 1,2 % contre 1,35 % dans la LPFP, sortie de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (Erafp) du champ des administrations publiques, intégration au contraire des recettes et dépenses de SNCF réseau). Il est précisé que le déficit structurel de l'année 2026, recalculé selon la méthode qui avait cours lors du vote de la LPFP, s'élèverait à 4 % au lieu de 4,3 % selon la nouvelle méthode. Le calcul selon cette ancienne méthode n'a toutefois pas été communiqué à la commission des finances pour le solde structurel de 2025.

S'agissant des engagements européens de la France, qui est toujours sous le coup d'une procédure pour déficit excessif, l'indicateur pertinent, depuis la révision de la gouvernance budgétaire en avril 2024, est celui de la **trajectoire de dépenses primaires nettes¹ (DPN)**. Alors que dans ses recommandations du 21 janvier 2025, le Conseil prônait une hausse contenue au maximum à 0,8 %, celle finalement enregistrée serait de 1 %. Cet écart de 0,2 point reste inférieur à la marge de tolérance admise par le Conseil (de 0,3 point), et la trajectoire de DPN prévue dans le PLF pour 2026 (+ 0,6 point) serait inférieure à celle à laquelle la France est tenue (+ 1,2 point).

Ces écarts contraindront cependant la France à une trajectoire plus exigeante, après 2025, par rapport à celle prévue dans la LPFP et dans le PSMT, si elle souhaite atteindre le solde stabilisant la dette publique en 2029.

Source : commission des finances

Au total, bien qu'il soit constaté dans l'avis du HCFP sur le PLFG 2025 que « *les prévisions de recettes, de dépenses et donc de solde* » pour 2025 « *sont crédibles* », les chiffres sont susceptibles d'être ajustés jusqu'à fin mars 2026 et la notification des comptes à Eurostat. Le Haut Conseil souligne par ailleurs **le besoin d'une « stricte maîtrise en fin de gestion de la dépense pilotable » en fin d'année**, en présence de certains aléas sur les dépenses et les recettes.

B. DES VENTS CONJONCTURELS FAVORABLES MASQUANT UNE INQUIÉTANTE DÉGRADATION STRUCTURELLE CES DERNIERS MOIS

Si la cible de déficit public établie dans la loi de finances 2025 est en passe d'être atteinte, **la part prise par les soldes structurel et conjoncturel, pour atteindre ce solde effectif a, depuis lors, fortement varié.**

Alors que le solde structurel était anticipé à - 4,8 points de PIB potentiel, il serait finalement de - 5,1 points de PIB potentiel en exécution ; à l'inverse, alors que le solde conjoncturel était anticipé à - 0,6 point de PIB potentiel, il serait finalement de - 0,2 point de PIB potentiel en exécution.

¹ Dépenses publiques nettes des charges d'intérêts, et desquelles sont déduites les mesures nouvelles de recettes.

Une telle dégradation du déficit structurel a de quoi inquiéter sur notre maîtrise des comptes publics, quand bien même elle a été compensée par un déficit conjoncturel moindre que prévu. Cela signifie en effet que le solde public qui se réaliserait si l'économie française était à son potentiel se serait dégradé.

Décomposition de la prévision de solde public en 2025

(en point de PIB, sauf mention contraire)

	2024	2025	2025
Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025			PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques			
Solde structurel (1)	- 5,8	- 5,1	- 3,3
Solde conjoncturel (2)	0,0	- 0,2	- 0,4
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 0,1	0,0	- 0,1
Solde effectif (1+ 2+ 3)	- 5,8	- 5,4	- 3,7
Dette au sens de Maastricht	113,2	116,0	109,6
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	42,8	43,6	44,4
Dépense publique (hors CI)	56,6	56,8	55,0
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 652	1 697	1 668
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	2,1	1,7	0,8
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	26	28	34
Administrations publiques centrales			
Solde	- 5,3	- 4,6	- 4,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	651	664	658
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	- 0,8	- 1,2	1,9
Administrations publiques locales			
Solde	- 0,6	- 0,5	- 0,2
Dépense publique (hors CI, en Md€)	330	337	329
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	3,2	1,2	0,2
Administrations de sécurité sociales			
Solde	0,0	- 0,3	0,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	778	805	779
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	3,8	2,3	0,3

¹ À champ constant.

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

³ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Source : article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025

Au global, les **dépenses publiques** resteraient remarquablement proches de la prévision de la LFI 2025, grâce à des **mesures de régulation budgétaire infra-annuelles**¹ et du fait d'une **inflation plus faible que ce qui était prévu initialement** – la dépense publique en volume augmentant, elle,

¹ Voir notamment le décret d'annulation n° 2025-374 du 25 avril 2025.

de 1,7 %, contre 1,2 % prévus en début d'année. Le taux de prélèvements obligatoires augmenterait à peine, de 0,1 point de PIB.

La contribution des trois sous-secteurs institutionnels au déficit¹ serait identique à celle prévue dans le PLF 2026, et différerait légèrement de celle prévue en début d'année dans la LFI 2025. Ainsi, la prévision de déficit des administrations publiques centrales (Apuc) serait meilleure de 0,1 point de PIB par rapport à la prévision initiale (passant d'un déficit de 4,7 % du PIB à un déficit de 4,6 % du PIB). Celle des administrations publiques locales (Apul) d'autant, passant d'une prévision de déficit de 0,6 % du PIB à 0,5 % du PIB. Cette prévision d'exécution meilleure que prévue permettrait de compenser une dégradation de 0,2 point de PIB du solde public des administrations de sécurité sociale (Asso), passant d'une prévision de déficit de 0,1 % du PIB à une prévision de déficit de 0,3 % du PIB.

Les administrations publiques locales se seraient illustrées par une bonne maîtrise de leurs dépenses en 2025.

**Prévision d'évolution des dépenses par sous-secteur
des administrations publiques**

(en valeur – hors transferts internes)

	LFI 2025	PLFG pour 2025
Administrations publiques centrales	1,9 %	2,3 %
Administrations publiques locales	2,6 %	2 %
Administrations de sécurité sociale	2,9 %	3,4 %
Total	2,5 %	2,7 %

Source : avis du HCFP sur le PLFG 2025, p. 12

Plus finement, il semble que la légère amélioration du solde pour les administrations publiques centrales s'explique par l'État (solde supérieur de 8,5 milliards d'euros à la prévision), l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le PLF et le PLFSS pour 2026 (§ 73 à 78) pointant au contraire une révision à la hausse de la dynamique de dépenses des organismes divers d'administration centrale (Odac). Le détail de ces chiffres pour les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale, au-delà des seuls éléments qualitatifs figurant dans l'avis du HCFP sur le PLF

¹ La ministre de l'action et des comptes publics Amélie de Montchalin a souligné devant la commission des finances que cette ventilation ne tenait pas compte des transferts entre administrations.

et le PLFSS pour 2026, n'a pas été communiqué par l'exécutif à la commission des finances.

On observe une dégradation du solde toutes APU pour 2025 entre ce qui était prévu pour le PLF 2026¹ (- 159,8 Md€) et ce qui est prévu dans cet avis sur le PLFG (- 161,4 Md€), soit une détérioration d'environ 1,6 Md€ en quelques semaines seulement.

Au total, alors que les données du PLF 2026 pour 2025 semblaient rapprocher le solde public de 5,35 %, en dessous duquel il est arrondi à 5,3 %, il serait quasi exactement de 5,4 % selon les données du PLFG 2025.

Cet aléa baissier sur les recettes et haussier sur les dépenses complique encore plus la perspective d'atteindre des déficits publics moins élevés que le solde stabilisant la dette.

Environ 1 Md€ proviendrait d'une hausse de la dépense publique (qui passerait de 1 696 à 1697 Md€), et, en son sein, de celle des administrations publiques centrales (664 Md€ au lieu de 663 Md€) – mais qui n'apparaît pas en comptabilité budgétaire pour l'État (cf. *infra*).

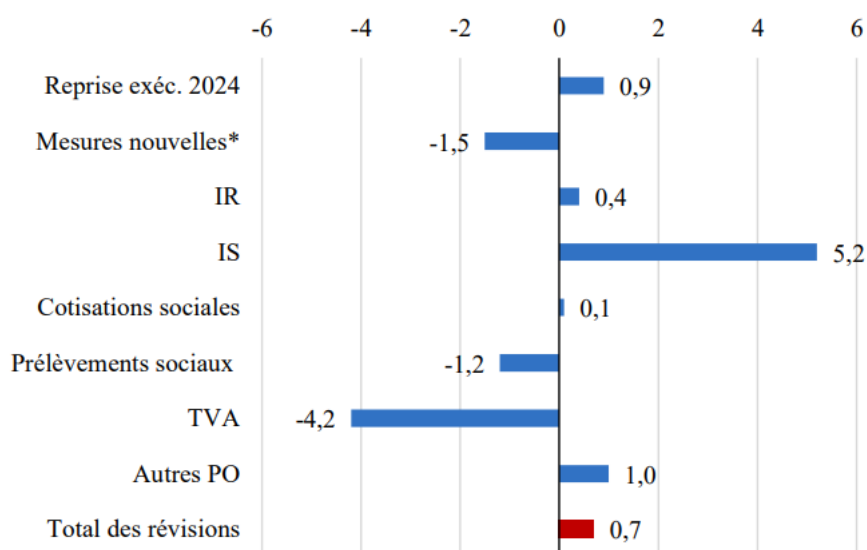
Une baisse de la prévision des recettes de TVA expliquerait 0,6 Md€ restant, la ministre de l'action et des comptes publics Amélie de Montchalin s'étant interrogée devant la commission des finances, le 12 novembre, sur les causes de l'amointrissement structurel des recettes de cet impôt en proportion de sa base taxable.

Sur l'ensemble de l'année, des recettes plus élevées que prévu d'impôt sur les sociétés (IS) compenseraient à ce stade ce moins-perçu, mais il existe, comme à l'accoutumée, d'importantes incertitudes sur le dernier acompte d'IS.

¹ Voir tableau en bas de la p. 35 de l'avis du HCFP sur le PLF 2026.

Principales révisions des prélèvements obligatoires

(PLFG 2025 par rapport au PLF amendé 2025 – en Md€)



Source : avis du HCFP sur le PLFG 2025¹

En conséquence, « *continu[ant] de croître à un rythme préoccupant* »² tout au long de l'année, **le ratio d'endettement public prévu en 2025 est passé de 115,5 % du PIB dans la LFI 2025 à 115,9 % du PIB dans le PLF 2026, et même à 116 % du PIB dans le PLFG 2025**. Outre le déficit de l'année, ce s'explique également par des « *conditions d'emprunt public de la France dégradées* » dans l'absolu et en comparaison avec ses voisins et par la « *hausse des taux longs* ».

¹ Dans les mesures nouvelles, on compte notamment, pour 1,8 Md€, l'abandon de la seconde « journée de solidarité » au cours de l'examen du budget 2025.

² HCFP, avis sur le PLFG 2025.

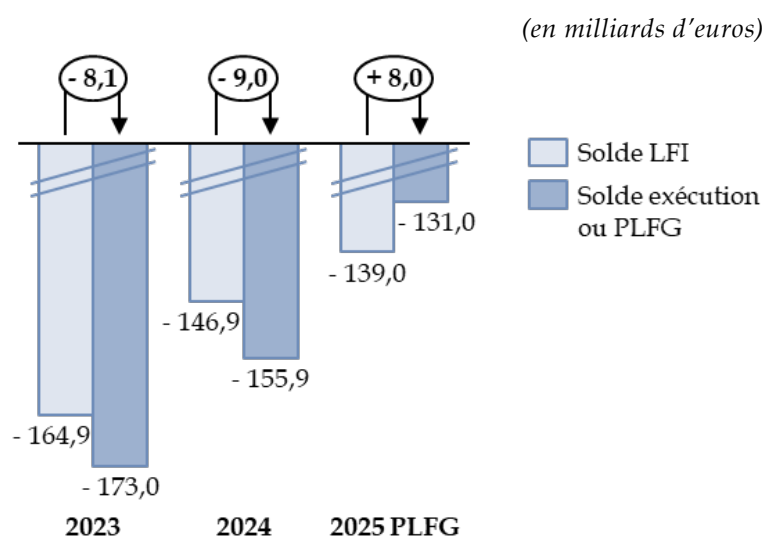
DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT INFÉRIEUR DE 8,0 MILLIARDS D'EUROS À CELUI PRÉVU EN LOI DE FINANCES INITIALE, MARQUANT UN CHANGEMENT DE CAP PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

Selon le présent projet de loi de finances de fin de gestion, le **déficit de l'État** serait de **131 milliards d'euros en 2025**, soit une **amélioration de 8,0 milliards d'euros** par rapport au déficit de 139,0 milliards d'euros prévu par la loi de finances initiale, mais une légère dégradation de 0,5 milliard d'euros par rapport au déficit révisé de 130,5 milliards d'euros présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026.

Après deux années qui avaient connu en exécution un déficit nettement supérieur à celui prévu en loi de finances initiale, **l'année 2025**, si les résultats sont confirmés, **marquerait au contraire une amélioration notable du solde budgétaire en cours d'année**.

Évolution du solde budgétaire entre la loi de finances initiale et l'exécution ou le PLFG



LFI : loi de finances initiale. PLFG : projet de loi de finances de fin de gestion.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

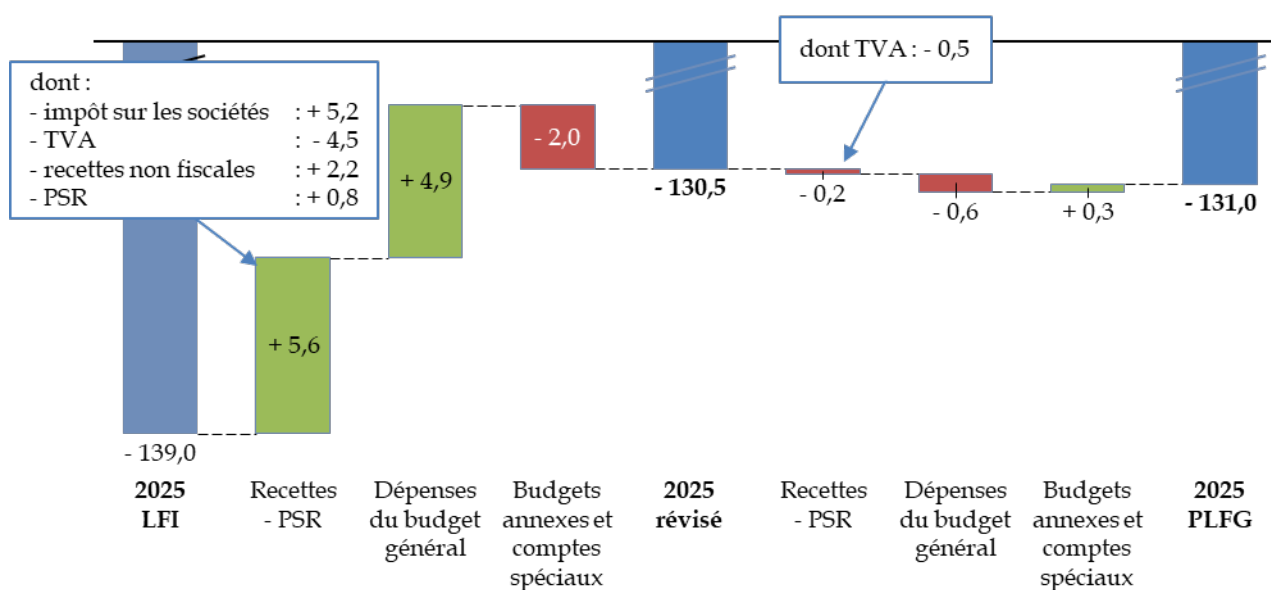
A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION CONFIRME L'AMÉLIORATION DU DÉFICIT

Les principaux déterminants de l'évolution du solde en 2025, tels qu'ils résultent des documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2026 (**estimation révisée**), par rapport à la prévision sous-tendant la loi de finances initiale (**estimation initiale**), ont été décrits par le rapporteur général lors de la présentation des équilibres généraux du projet de loi de finances pour 2026¹.

Le présent projet de loi de finances de fin de gestion repose sur une **estimation actualisée** du déficit, des recettes et des dépenses, qui diffère peu de l'estimation révisée.

Décomposition de l'évolution du déficit budgétaire de l'État en 2025

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. PLFG : projet de loi de finances de fin de gestion. PSR : prélèvements sur recettes.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires. Ouvertures et annulations de crédits hors remboursements et dégrèvements d'État

Par rapport à l'estimation révisée, l'évolution la plus notable est une nouvelle révision à la baisse du rendement prévisionnel de TVA.

¹ Commission des finances, Les principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2026 – Tome I du rapport général, rapport provisoire présenté par Jean-François Husson, rapporteur général, 5 novembre 2025.

Par rapport à l'estimation en loi de finances initiale, l'amélioration du solde résulte d'abord d'une amélioration des recettes fiscales nettes prévisionnelles, qui sont en hausse de 3,8 milliards d'euros, tandis que les recettes non fiscales sont prévues en diminution de 0,3 milliard d'euros, tandis que les prélèvements sur recettes sont en augmentation de 0,8 milliard d'euros (voir *infra*).

Les **dépenses nettes du budget général** sont en diminution de 4,4 milliards d'euros.

Enfin le solde des **budgets annexes** est en amélioration de 0,1 milliard d'euros et celui des **comptes spéciaux** en dégradation de 1,9 milliard d'euros.

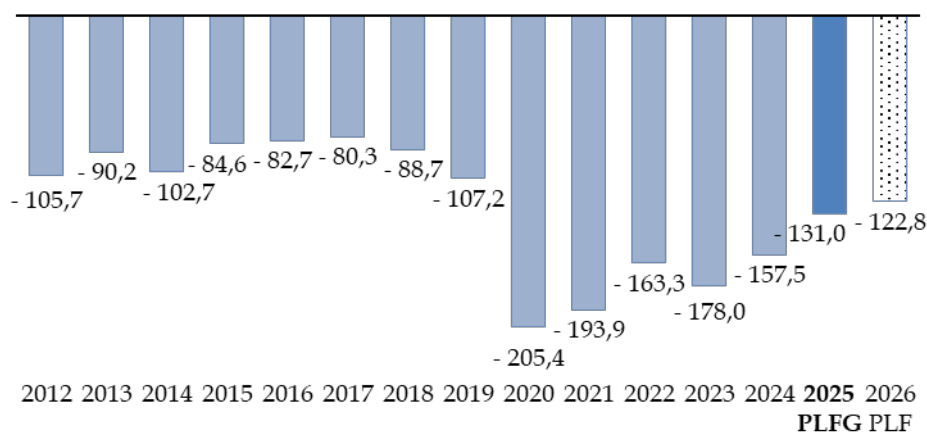
Les ouvertures et annulations de crédits seront présentées plus en détail *infra*.

Sur le **périmètre des dépenses de l'État** (PDE) défini par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, qui correspond aux crédits sur lesquels l'État a le plus de possibilité d'action, les dépenses exécutées sont prévues à **488,2 milliards d'euros**, en **légère augmentation de + 0,3 milliard d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale** (491,9 milliards d'euros). Les crédits budgétaires des ministères seraient légèrement sous-exécutés (- 0,4 milliard d'euros) tandis que le montant des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriale serait plus élevé de 0,9 milliard d'euros.

Au total, **le déficit budgétaire**, quoi que placé désormais sur une trajectoire de franche amélioration, **demeurerait encore nettement supérieur au niveau**, déjà très élevé, **atteint dans les années 2010**.

Évolution du solde budgétaire de l'État depuis 2012 en euros constants

(en milliards d'euros de 2025)



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

B. LES ÉVALUATIONS DE RECETTES SONT MARQUÉES PAR UNE NOUVELLE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RECETTES DE TVA

Les **évaluations de recettes** et de **prélèvements sur recettes**, d'une manière générale, sont proches de celles présentées lors du projet de loi de finances.

Pour mémoire, **l'impôt sur les sociétés** est prévu en plus-value de 5,2 milliards d'euros par rapport à la prévision, sous réserve du résultat de décembre, caractérisé par l'incertitude qui pèse toujours sur le produit du cinquième acompte. **L'impôt sur le revenu** aurait un produit proche de celui prévu initialement, avec une augmentation de 0,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

L'évolution la plus notable concerne les estimations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'estimation révisée était déjà en baisse de 4,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, et le présent projet de loi de finances de fin de gestion prévoit une moins-value supplémentaire de 0,5 milliard d'euros pour la TVA nette revenant à l'État.

La TVA serait donc inférieure de 5,0 milliards d'euros, **soit 5 %, au niveau prévu en début d'année.** Le résultat est d'autant plus surprenant que **cet impôt est, en principe, fortement corrélé à l'activité.** Or la révision à la baisse de la croissance (1,1 % lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2025, 0,7 % aujourd'hui) ne suffit pas à expliquer cet écart.

La ministre de l'action et des comptes publics, lors de son audition devant la commission des finances le 12 novembre 2025, a pour sa part reconnu que « *la situation de la TVA demeure préoccupante* ». Indiquant qu'elle avait commandé une étude sur le sujet, elle a émis deux hypothèses pouvant expliquer la moins-value de TVA : d'une part la sous-valorisation des petits colis importés, d'autre part un décalage entre la consommation et les déclarations de TVA, ce qui correspond notamment à la fraude et à l'économie dissimulée.

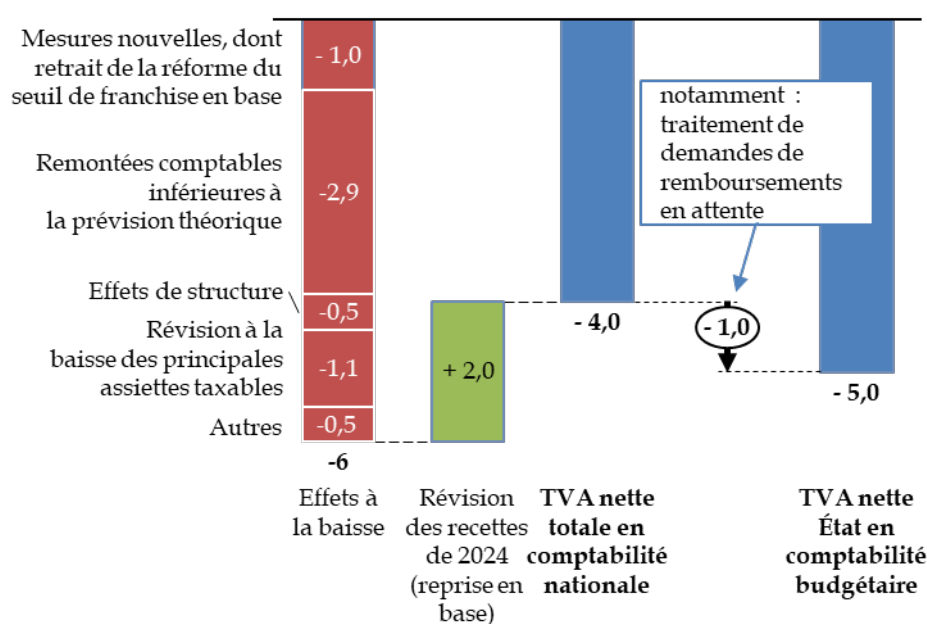
Selon les éléments communiqués par le Gouvernement au rapporteur général, la dégradation de 5,0 milliards d'euros de la TVA nette en comptabilité budgétaire proviendrait d'une **dégradation de 4,1 milliards d'euros de la prévision de TVA nette totale en comptabilité nationale**, renforcée en comptabilité budgétaire par divers effets, notamment le traitement des demandes de remboursements qui restaient en attente¹.

¹ Pour mémoire, la mission constituée par la commission des finances sur la dégradation des finances publiques avait noté, l'an passé, d'importants retards de traitement, par les services, des demandes de remboursements de TVA, consécutives à un afflux de demandes (Dégradation des finances publiques : entre pari et déni, rapport d'information n° 685 (2023-2024), présenté par Jean-François Husson le 12 juin 2024). La diminution du nombre des demandes déposées en 2025 aurait permis d'accélérer leur traitement, ce qui accroît la dépense budgétaire.

Cette dégradation en comptabilité nationale serait liée à des **effets divers, dont certains ne sont pas réellement explicités à ce stade** (constatation de remontées comptables inférieures à la prévision théorique) et **d'autres sont mieux identifiés** : moindre consommation des ménages, effets de structure entre assiettes taxables, retrait de la mesure de la loi de finances abaissant le seuil de franchise en base et, en sens inverse, révision en hausse des recettes de 2024 qui est reprise en base en 2025.

Éléments explicatifs de la dégradation de la prévision de TVA

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des éléments transmis par le Gouvernement

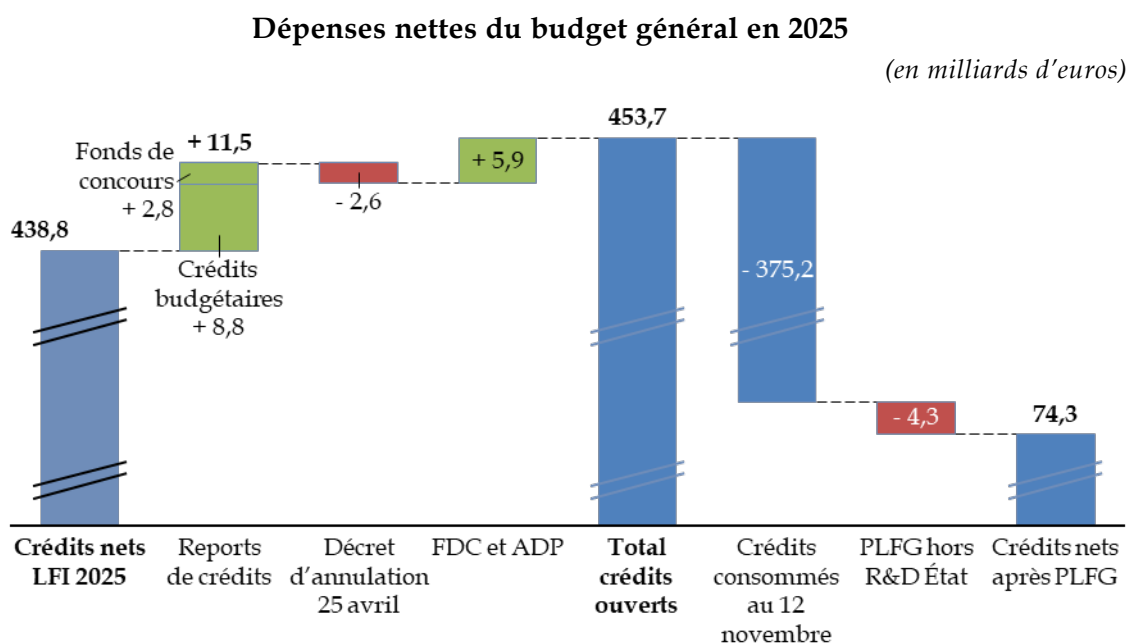
Enfin, les **prélèvements sur recettes (PSR)** sont stables par rapport à l'estimation révisée. Par rapport à la loi de finances initiale, ils sont en hausse de 0,8 milliard d'euros, en raison notamment d'une augmentation des besoins de compensation d'exonérations fiscales et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), qui pèsent sur les PSR à destination des collectivités territoriales (+ 0,9 milliard d'euros), tandis que celui au profit de l'Union européenne est en légère baisse (- 0,1 milliard d'euros).

C. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A DE NOUVEAU ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE ANNULATION DE CRÉDITS

Si aucune loi de finances rectificative n'a été présentée en 2025, le Gouvernement a procédé à l'**annulation d'un volume important de crédits** le 25 avril 2025.

Si l'on considère l'ensemble des mouvements réglementaires, y compris les reports de crédits non consommés en 2024, ainsi que le solde des ouvertures et annulations de fonds de concours et les attributions de produit, le **montant total des crédits du budget général**, net des remboursements et dégrèvements (R&D) d'État, est passé de **438,8 milliards d'euros en loi de finances initiale** à **453,7 milliards d'euros**.

Au 12 novembre 2025, le montant total des **crédits consommés**, hors R&D d'État, était de **375,2 milliards d'euros**. Après les mouvements de crédits proposés par le projet de loi de finances de fin de gestion, les crédits nets seraient de 75,4 milliards d'euros.



PLFG : projet de loi de finances de fin de gestion. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits. PFLG hors R&D État: ouvertures de crédits, minorées des annulations, hors remboursements et dégrèvements d'État.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et du systèmes d'information Chorus

D. LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

Les recettes du **budget annexe « Compte et exploitation aériens »** font l'objet d'une révision en hausse de + 99,5 millions d'euros, soit + 3,7 %, portant principalement sur les redevances de route, améliorant le solde des budgets annexes d'autant.

S'agissant des **comptes spéciaux**, le solde des **comptes d'affectation spéciale** serait de - 4,8 milliards d'euros, en amélioration de 0,2 milliard d'euros par rapport à l'estimation révisée de début octobre, mais en dégradation de 2,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Comme indiqué lors de la présentation du projet de loi de finances, le **compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »** a mobilisé son solde comptable excédentaire pour conduire ses opérations, ce qui a conduit à dégrader son compte budgétaire de l'année de 2,4 milliards d'euros.

Les recettes du **compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »** ont été améliorées de 1,1 milliard d'euros par le remboursement anticipé et partiel, par la Grèce, des échéances 2033 à 2041 des prêts dont cet État avait bénéficié. Cette ressource ponctuelle réduit le déficit en 2025, mais à l'inverse ne sera pas présente les années prochaines.

Enfin le solde des **comptes de concours financiers** s'améliore de 0,1 milliard d'euros par rapport à l'estimation révisée, et de 0,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

S'agissant du **compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »**, le montant des recettes fait l'objet d'une révision en baisse de 826,4 millions d'euros, par l'effet de révisions à la hausse des recettes de taxe d'habitation et taxes annexes (+ 100,6 millions d'euros) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, + 11,8 millions d'euros) et de révisions à la baisse des recettes de taxes foncières et taxes annexes (- 535,5 millions d'euros), de cotisation foncière des entreprises et taxes annexes (- 118,6 millions d'euros) ainsi que de recettes diverses (- 284,8 millions d'euros).

II. LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL SONT RÉDUITS DE PLUS DE 7 MILLIARDS D'EUROS

Le projet de loi de finances de fin de gestion prévoit des annulations nettes de crédits sur le budget général. Ces annulations relèvent, pour un grand nombre d'entre elles, de non-consommation de crédits mis en réserve. **Les ouvertures demandées, pour leur part, sont d'un montant relativement limité** et relèvent principalement de catégories qui requièrent habituellement un ajustement en loi de finances de fin de gestion.

A. DES ANNULATIONS NETTES DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2014

1. Le solde des ouvertures et annulations de crédits par mission budgétaire

Au total, le projet de loi de finances de fin de gestion ouvre 3,0 milliards d'euros et annule 10,4 milliards d'euros de crédits de paiement sur les missions du budget général, soit une **annulation nette de 7,4 milliards d'euros en crédits de paiement**. En autorisations d'engagement, l'annulation nette est de 7,1 milliards d'euros.

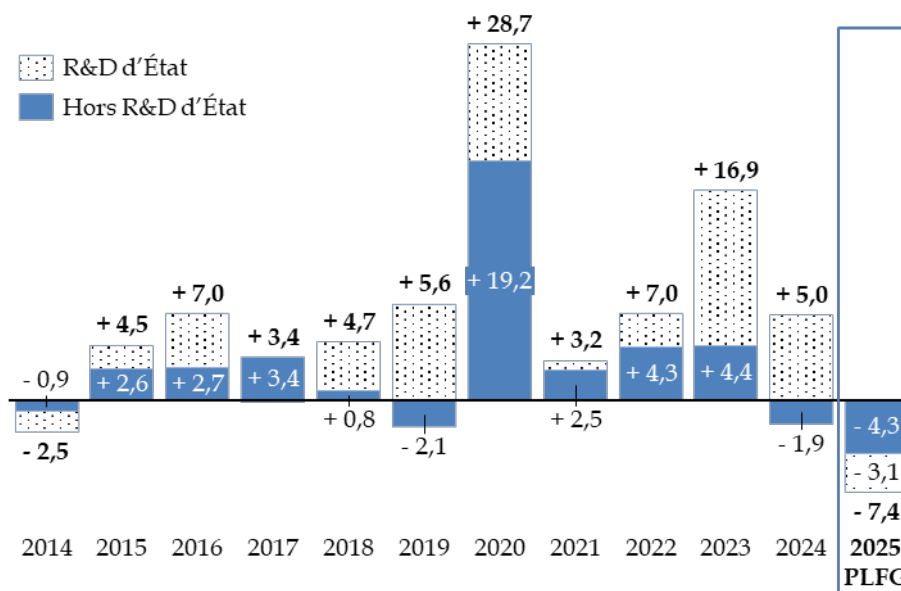
C'est la première fois depuis 2014 que les annulations de crédits de paiement sont supérieures aux ouvertures dans le collectif budgétaire de fin de gestion¹ sur le périmètre du budget général, en dépenses brutes. En dépenses nettes, c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements d'État, c'est la deuxième année consécutive, et la troisième fois seulement au cours des dix dernières années, que le schéma d'ouvertures et d'annulations de crédits est négatif.

L'effort conduit sur les dépenses au cours de l'année 2025 est ainsi confirmé.

¹ Loi de fin de gestion depuis 2013, dernière loi de finances rectificative auparavant.

Ouvertures et annulations de crédits de paiement sur le budget général dans le collectif budgétaire de fin de gestion

(en milliards d'euros)

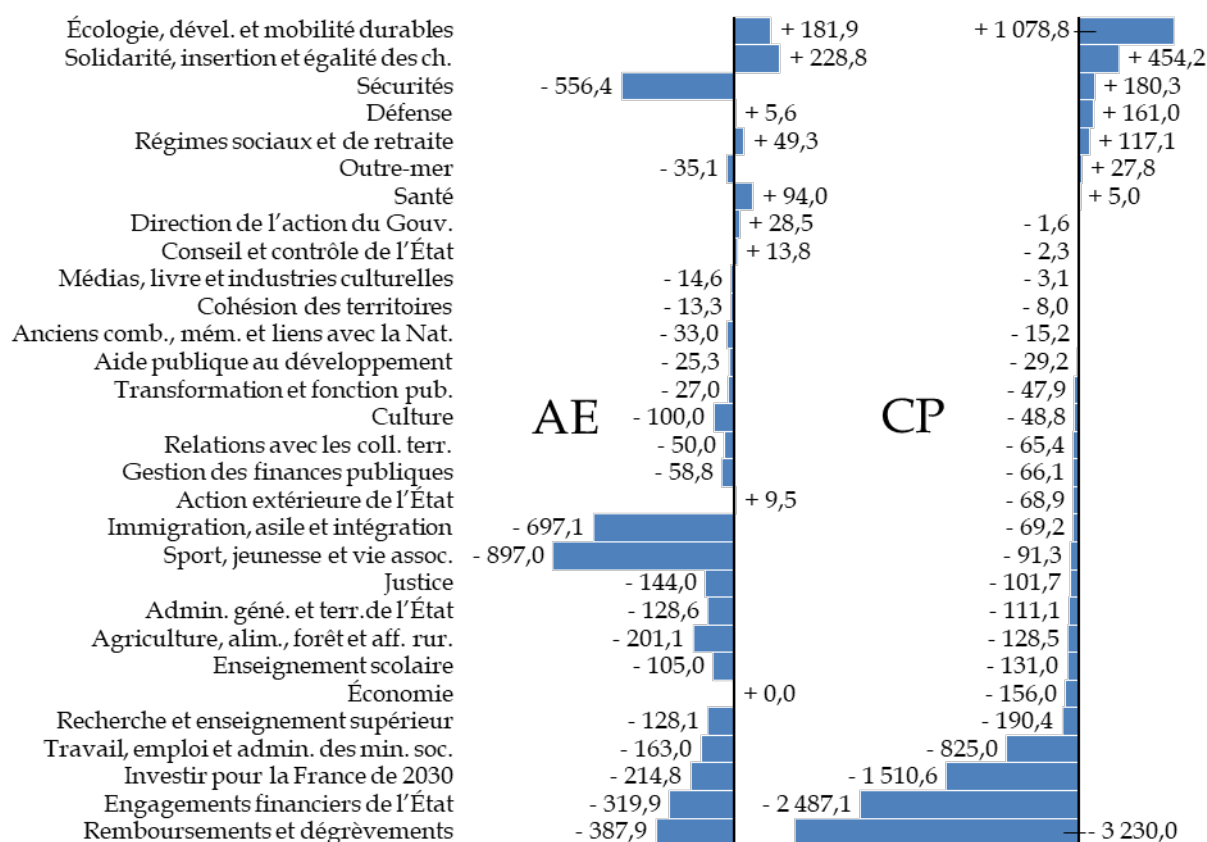


Source : commission des finances, à partir des lois et projets de loi

Au niveau des missions, les annulations de crédits de paiement les plus importantes portent sur des crédits non pilotables, à savoir ceux des missions « Remboursements et dégrèvements » (- 3,2 milliards d'euros) et « Engagements financiers de l'État » (- 2,5 milliards d'euros), ainsi que la mission « Investir pour la France de 2030 » (- 1,5 milliard d'euros). La principale ouverture de crédit revient à la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (+ 1,1 milliard d'euros). Ces mouvements seront présentés par programme budgétaire *infra*.

Ouvertures nettes par mission

(en millions d'euros)



AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement.

Source : commission des finances, à partir de l'état B du projet de loi de finances rectificative (texte initial)

Hors budget général, les **budgets annexes** connaissent de légères annulations de crédits de 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les **comptes d'affectation spéciale** connaissent des ouvertures nettes de 39,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avec des ouvertures de 44,3 millions d'euros et des annulations de 4,8 millions d'euros.

S'agissant des **comptes de concours financiers**, les annulations nettes sont de 2 378,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 231,3 millions d'euros en crédits de paiement, principalement à cause d'annulations de crédits sur les programmes 821 « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » de la mission « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » de la mission « Avances aux collectivités territoriales », qui seront décrites *infra*.

2. Des ouvertures de crédit nombreuses, mais concentrées en volume sur certains programmes

Le projet de loi de finances de fin de gestion propose des ouvertures de crédits pour 24 programmes en autorisations d'engagement (dont 18 appartenant à des missions du budget général) et pour 25 programmes en crédits de paiement (dont 20 appartenant à des missions du budget général).

Le montant total de ces ouvertures de crédits est de 3,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (dont 2,9 milliards d'euros sur le budget général) et en crédits de paiement (dont 3,0 millions d'euros sur le budget général).

Les **deux tiers des ouvertures de crédits**, en volume, concernent trois programmes :

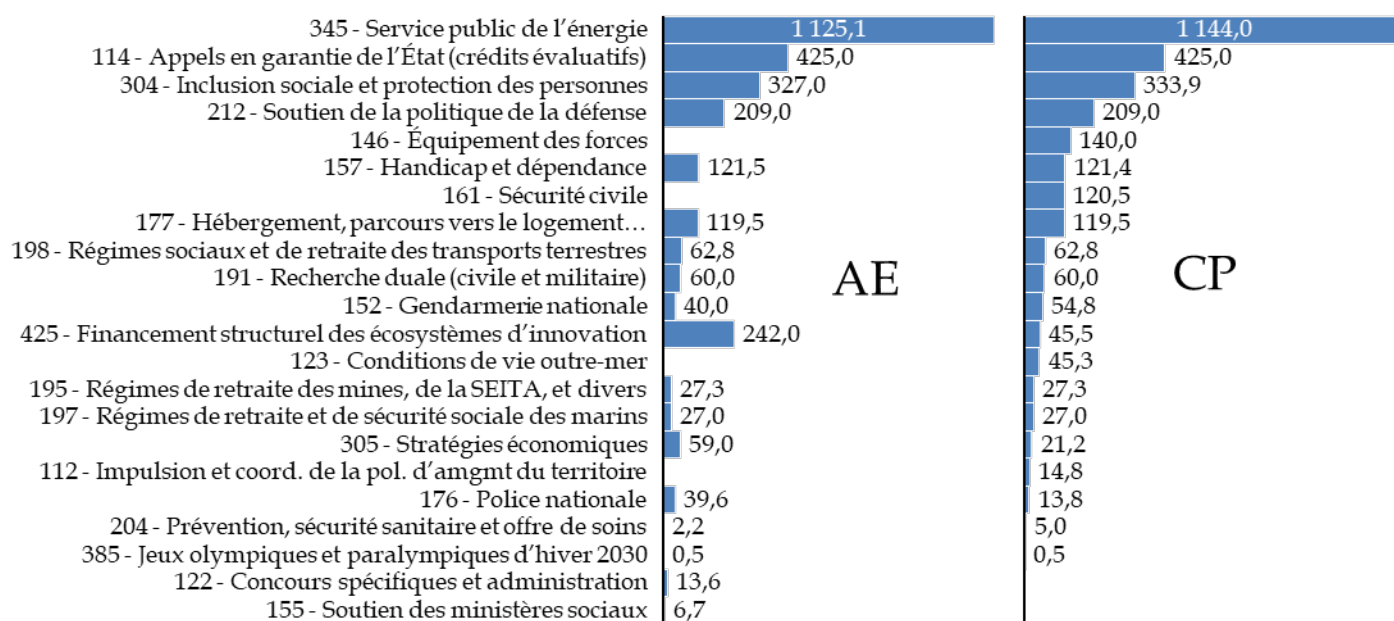
- le **programme 345 « Service public de l'énergie »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (**+ 1,1 milliard d'euros**), à cause de la réévaluation à la hausse, dans une délibération de la Commission des régulations de l'énergie (CRE) de juillet dernier, des compensations de charges de service public de l'énergie dues par l'État au titre de l'année 2025 ;

- le **programme 114 « Appels en garantie de l'État »** de la mission « Engagements financiers de l'État » (**+ 425,5 millions d'euros**), *« au titre »*, selon le projet de loi de finances de fin de gestion, *« de la sinistralité attendue des prêts garantis par l'État en 2025 »* ;

- le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (**+ 333,9 millions d'euros**), en raison de la dynamique de la prime d'activité.

Ouvertures de crédits sur les programmes du budget général

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances de fin de gestion

En dehors du budget général, la principale ouverture de crédit concerne le **programme 603 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France »** du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (+ 224,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

3. Les annulations de crédits portent principalement sur les crédits non pilotables et sur le plan France 2030

a) Certains programmes concentrent les annulations de crédits les plus importantes

Les annulations de crédit concernent 84 programmes en autorisations d'engagement (dont 73 sur le budget général) et 86 programmes en crédits de paiement (dont 75 sur le budget général). Pour mémoire, le budget général compte 129 programmes.

Le montant total des annulations, sur le périmètre du budget général, est de 10 006,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 355,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Trois programmes représentent 71,5 % des annulations de crédits sur le budget général :

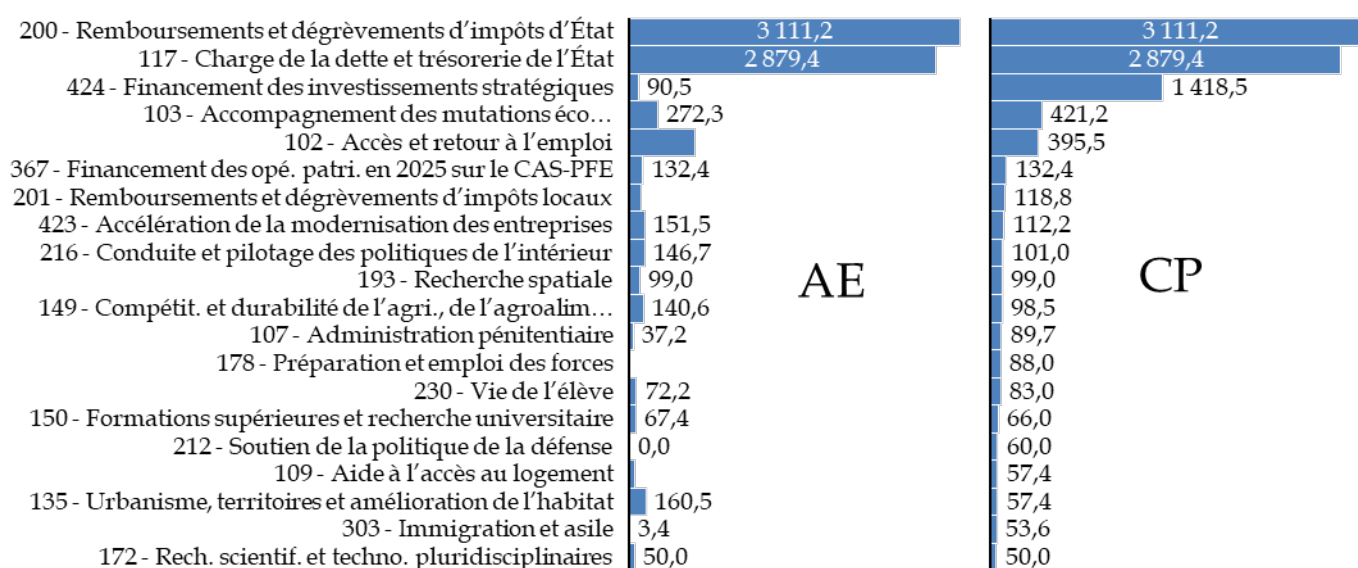
- le **programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »** de la mission « Remboursements et dégrèvements » (- **3,1 milliard d'euros**). Les révisions sont habituelles en projet de loi de finances de fin de gestion, pour tenir compte de l'état des recettes fiscales nettes. Il s'agit, en tout état de cause, de crédits évaluatifs, qui pourraient donc être dépassés sans nécessiter une ouverture en loi de finances rectificative ou de fin de gestion ;

- le **programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »** de la mission « Engagements financiers de l'État » (- **2,9 milliards d'euros**), en raison principalement de taux courts plus bas qu'anticipé, résultant d'une baisse des taux directeurs par la BCE plus importante que prévu ;

- le **programme 424 « Financement des investissements stratégiques »** de la mission « Investir pour la France de 2030 » (- **1,4 milliard d'euros**), compte tenu du moindre besoin d'abondement de trésorerie des organismes gestionnaires.

Annulations de crédits supérieures à 50 millions d'euros sur le budget général

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances de fin de gestion

En dehors du budget général, des annulations de crédits importantes concernent :

- le **programme 616 « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune »** du compte de concours financiers « Prêts et avances

à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (- 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement et - 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement) ;

- le **programme 116 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes »** du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (- 0,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

b) La plupart des annulations portent sur la réserve de précaution ou sur des constatations de sous-consommations

Un nombre important d'annulations de crédits portent sur une partie ou la totalité de la réserve de précaution, ou résultent de la constatation d'une sous-consommation pour des raisons diverses (opération non réalisée ou reportée, crédits devenus sans objet, non-réalisation d'une provision pour risque, etc.).

Ces mouvements de crédits n'appelleront pas à ce titre d'observations particulières.

Ils peuvent porter sur des montants importants : ainsi les annulations sont-elles, en crédits de paiement, de 421,2 millions d'euros sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » et de 395,5 millions d'euros sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la même mission. Toutefois ces montants ne correspondent qu'à une annulation partielle de la réserve de précaution, qui était au 30 octobre 2025 de 600,2 millions d'euros pour le programme 103 et de 748,0 millions d'euros sur le programme 102¹.

c) Certaines annulations portent sur une part importante des crédits non encore consommés

Pour certains programmes, les annulations de crédits représentent plus de 40 % des crédits ouverts et non encore consommés, c'est-à-dire des crédits qui pourraient être utilisés si la réserve de précaution, le cas échéant, était dégelée.

¹ Fichier des crédits consommés et disponibles, publié par la direction du budget en annexe au projet de loi de finances de fin de gestion.

Programmes pour lesquels les annulations de crédits représentent plus de 40 % des crédits ouverts et non encore consommés

(en millions d'euros)

Mission	Programme	Part des annulations de crédits
Sport, jeunesse et vie associative	350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »	270,3 %
CCF « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »	824 « Prêts et avances à des services de l'État »	100,0 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	381 « Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG) »	100,0 %
Investir pour la France de 2030	423 « Accélération de la modernisation des entreprises »	81,0 %
Engagements financiers de l'État	145 « Épargne »	71,2 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »	60,9 %
Investir pour la France de 2030	424 « Financement des investissements stratégiques »	58,4 %
Transformation et fonction publiques	349 « Transformation publique »	48,9 %
CCF « Prêts à des États étrangers »	851 « Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France »	45,0 %
Sécurités	207 « Sécurité et éducation routières »	43,3 %
CCF « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »	821 « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune »	43,2 %
	830 « Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens »	42,9 %

Source : calculs commission des finances, à partir du fichier des crédits ouverts et consommés annexé au projet de loi de finances de fin de gestion

S'agissant du **programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques 2024 »** de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », les annulations prévues s'établissent à un niveau supérieur aux crédits disponibles en raison, selon les explications obtenues par le rapporteur général, d'un rétablissement de crédits à venir en fin d'exercice lié aux économies de la SOLIDEO 2024, qui permettra de procéder à ces annulations.

L'annulation de 100 % des crédits sur le **programme 824 « Prêts et avances à des services de l'État »** de la mission « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » est justifiée par le niveau de trésorerie élevé du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

S'agissant du **programme 381 « Allègements du coût du travail en agriculture (TODE-AG) »** de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », la quasi-totalité des crédits ont été consommés à l'exception de la réserve de précaution, dont l'annulation intégrale est proposée.

B. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les sections qui suivent présentent les principales ouvertures et annulations de crédits et appelant des observations spécifiques. Les montants sont, sauf mention contraire, identiques en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1. Les réévaluations de dépenses à caractère social

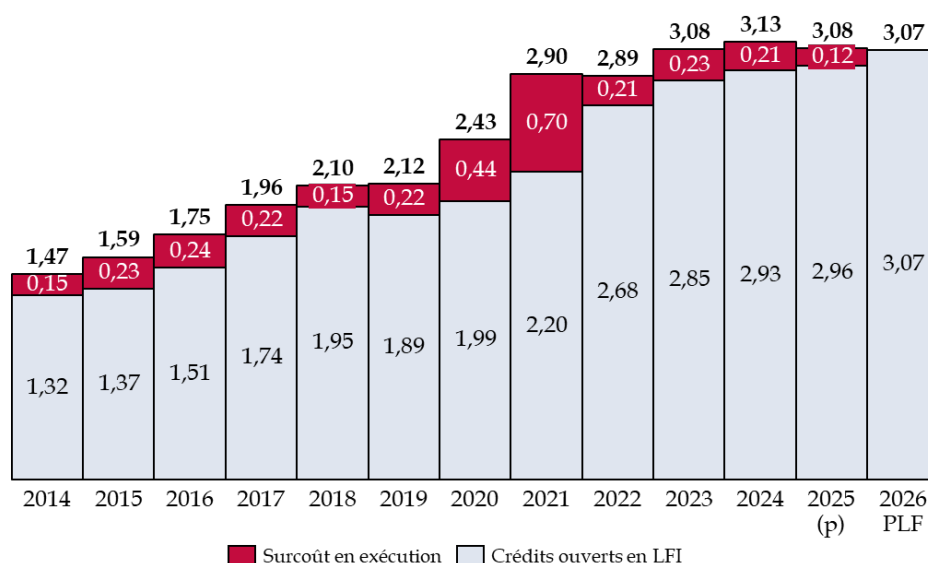
Le collectif budgétaire de fin de gestion réévalue couramment le montant de dépenses, souvent de guichet ou à caractère social, dont le niveau dépend du flux des demandes en cours d'année.

Le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** de la mission « Cohésion des territoires » souffre d'une **sous-budgétisation systématique** en loi de finances initiale, ce qui nécessite des ouvertures de crédits de 150 à 250 millions d'euros en cours d'année (tous projets de loi de finances rectificative ou de fin de gestion confondus), et même 440 millions d'euros en 2020 et 700 millions d'euros en 2021.

L'ouverture de crédits de 119,5 millions d'euros proposée par le présent projet de loi de finances de fin de gestion, est **la plus faible ouverture de crédits en cours d'année depuis plus de 10 ans**. Il n'en reste pas moins que **ces ouvertures de crédits, même limitées, sont le signe d'une budgétisation insuffisante en loi de finances initiale ou d'une insuffisante maîtrise des dépenses en cours d'année**, alors que l'année 2025 n'a pas été marquée par des crises particulières.

Prévision et exécution des crédits sur le programme 177

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Une ouverture de crédits importante est également demandée pour le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », à hauteur de **327,0 millions d'euros**, au titre de la **prime d'activité**. Le projet de loi présente le motif de ces ouvertures comme résultant de la forte dynamique de la prime d'activité. Cette dynamique conduit donc à dépasser le niveau des crédits initialement ouverts dans la loi de finances initiale pour 2025, dans la mesure où **l'ouverture demandée dans le présent projet de loi de finances de fin de gestion excède le montant des annulations intervenues en cours de gestion** (18,5 millions d'euros).

La nécessité de procéder à d'importantes ouvertures de crédits au titre de la prime d'activité en fin d'année est une source d'inquiétude. En effet, la majorité des économies attendues en 2025 et en 2026 sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » résultaient de l'effet de mesures paramétriques permettant de réduire significativement le coût de ce dispositif pour les finances publiques. Si ces mesures s'avéraient inefficaces, **c'est la soutenabilité de l'ensemble de la mission qui pourrait être mise en question.**

De même, les besoins relevant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont rehaussés de **121,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **121,4 millions d'euros en crédits de paiement** sur le programme 157 « Handicap et dépendance » de la même mission.

Enfin, **trois programmes de la mission « Régimes sociaux et de retraite »** font l'objet d'ouvertures de crédits plus limitées, tendant à prendre en compte les prévisions de recettes et de dépenses des différents régimes¹.

2. Les autres mouvements de crédits significatifs, dont les compensations de charges du service public de l'énergie et les crédits de l'audiovisuel public

Outre les dépenses à caractère social, certaines dépenses du budget général et des comptes spéciaux ont un caractère peu pilotable et peuvent nécessiter une réévaluation en cours d'année.

Le montant d'ouvertures de crédits le plus important, qui concerne le **programme 345 « Service public de l'énergie »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », constate la réévaluation à la hausse, dans une délibération de la CRE du 10 juillet dernier², des compensations de charges de service public de l'énergie dues par l'État au titre de l'année 2025. Il nécessite une **ouverture de crédits** de 1 125,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 144 millions d'euros en crédits de paiement.

Sur le **programme 114 « Appels en garantie de l'État »** de la mission « Engagements financiers de l'État », une sinistralité plus importante que prévu en 2025 sur les prêts garantis par l'État conduit à réévaluer les besoins et demander des **crédits supplémentaires** de 425,0 millions d'euros.

Sur la même mission, les crédits du **programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »**, en revanche, font l'objet d'une **annulation** importante de 2 879,4 millions d'euros. La baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) a en effet contribué à tirer à la baisse les taux courts d'une manière plus importante qu'il n'avait été anticipé. Les crédits de ce programme sont évaluatifs et cette révision permet surtout de donner une image plus sincère des comptes prévisionnels de l'année.

Les deux programmes de la **mission « Remboursements et dégrèvements »** font l'objet d'**annulations de crédits**, à hauteur de 3 111,2 millions d'euros pour les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (programme 200) et de 118,8 millions d'euros pour ceux portant sur les impôts locaux (programme 201). Ces crédits, qui sont évaluatifs, tendent à s'adapter aux prévisions de recettes fiscales. Lors de son audition devant la commission des finances le 12 novembre 2025, la ministre de l'action et des comptes publics a expliqué que les remboursements et

¹ Ces ouvertures sont de + 62,8 millions d'euros sur le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », + 27,0 millions d'euros sur le programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » et de + 27,3 millions d'euros sur le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA, et divers ».

² Commission de régulation de l'énergie, Délibération n° 2025-180 du 10 juillet 2025 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2026 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie à compenser en 2025.

dégrèvements sont en baisse de 3,3 milliards d'euros pour la TVA et de 1,5 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu, mais qu'ils sont en hausse de 1,4 milliard d'euros pour l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, la **mission « Investir pour la France de 2030 »** fait l'objet d'une **ouverture de crédits** de 242,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 45,5 millions d'euros en crédits de paiement sur le **programme 425 « Financement structurel des écosystèmes d'innovation »**, afin de financer, par redéploiement de crédits, des aides structurelles à l'innovation. En crédits de paiement, ce financement nouveau atteint même 83 millions d'euros si l'on prend en compte un moindre besoin d'abondement de la trésorerie des organismes gestionnaires des crédits, à hauteur de 37,5 millions d'euros.

Ces redéploiements correspondent à des **annulations de crédits** sur les autres programmes de la mission¹, lesquels font également l'objet de prélèvements sur la trésorerie excédentaire des organismes gestionnaires.

Si le principe du prélèvement sur la trésorerie excédentaire doit être approuvé, le Parlement n'est pas suffisamment informé sur le niveau de la trésorerie des opérateurs du plan France 2030, comme l'ont rappelé les rapporteurs spéciaux de la mission devant la commission le 29 octobre dernier². Quant aux **redéploiements de crédits** entre programmes, ils peuvent relever d'une volonté de gérer les crédits de la manière la plus efficiente, mais **cette pratique est peu transparente** et limite la possibilité de suivi et de contrôle par le Parlement.

Hors du budget général, le **compte de concours financiers « Audiovisuel public »** fait l'objet, comme en 2024, d'ajustements de crédits afin de régulariser le montant de la compensation par l'État des effets fiscaux résultant de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Des crédits sont ainsi ouverts à hauteur de 9,9 millions d'euros sur le programme 844 « France Médias Monde » et de 0,7 million d'euros sur le programme 847 « TV5 Monde », tandis qu'ils sont annulés à hauteur de 0,2 million d'euros sur le programme 842 « ARTE France ».

Ces montants sont surtout significatifs pour le France Médias Monde, dont ils représentent 19,6 % des crédits non consommés, qui s'établissaient à 50,7 millions d'euros³.

¹ Ainsi sont annulés, en autorisations d'engagement, 151,5 millions d'euros sur le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » et 90,5 millions d'euros sur le programme 424 « Financement des investissements stratégiques », soit 240 millions d'euros au total.

² Thomas Dossus et Laurent Somon, *Note de présentation de la mission « Investir pour la France de 2030 »*, présentée devant la commission des finances du Sénat le 29 octobre 2025.

³ Calculs d'après le fichier des crédits ouverts et consommés publié par la direction du budget, en annexe au projet de loi de finances de fin de gestion.

S'agissant du **compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**, une prévision de recettes plus élevée que prévu conduit logiquement à un rehaussement de 39,5 millions d'euros des crédits du programme 755 « Désendettement de l'État ». Ce programme, dont les crédits étaient de 724,9 millions d'euros en loi de finances initiale, reçoit en effet une fraction du produit des amendes forfaitaires, laquelle, retracée dans les recettes du compte d'affectation spéciale à l'état A annexé au projet de loi de finances de fin de gestion, est en hausse de + 84,1 millions d'euros . Ce montant est reversé par le programme 755 au budget général et contribue donc effectivement à la réduction du déficit budgétaire : la ligne 2501 de l'état A, annexé au projet de loi de finances, fait l'objet d'un abondement du même montant.

Le programme 833 « **Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes** » du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » fait, pour sa part, l'objet d'une **annulation** de 856,3 millions d'euros, soit 0,6 % des 134,1 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale. Le solde de ce compte reste toutefois quasiment stable, car, comme il a été vu *supra*, le montant des recettes fait l'objet d'une révision à la baisse de 826,4 millions d'euros.

3. Les dépenses liées à la défense

D'importantes ouvertures de crédits concernent les dépenses liées à la défense et liées à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

Sur la **mission « Défense »** proprement dite, les **ouvertures de crédits** portent d'une part sur le **programme 212 « Soutien de la politique de la défense »**, à hauteur de 209 millions d'euros sur les crédits de personnel, afin de couvrir les surcoûts opérationnels. Sur le **programme 146 « Équipement des forces »**, des crédits de paiement sont ouverts à hauteur de 140 millions d'euros afin d'acquérir des armements.

C'est également la mise en œuvre de la loi de programmation militaire qui explique, selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances de fin de gestion, l'**ouverture** de 60 millions d'euros de crédits sur le **programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »** de la mission « Recherche et enseignement supérieur », afin de financer la recherche duale dans le domaine aérospatial. Ce montant d'ouverture est important puisqu'il conduit presque à **doubler les crédits de ce programme**, qui étaient de 72,7 millions d'euros en loi de finances initiale et sur lesquels 30,3 millions d'euros de crédits étaient encore disponibles au 12 novembre 2025¹. Ce rehaussement permet de **rétablir en grande partie les crédits prévus pour ce programme par le projet de loi de finances pour 2025**, avant leur réduction par un amendement d'origine

¹ Commission des finances, extraction Chorus.

gouvernementale¹, et de les rapprocher des crédits, à hauteur de 150 millions d'euros, qui sont demandés pour l'année prochaine par le projet de loi de finances pour 2026.

4. La prise en compte d'éléments imprévus

Le projet de loi de finances de fin de gestion permet aussi de prendre en compte différents éléments survenus en cours de gestion, non prévus en loi de finances initiale ou dont les effets avaient été sous-estimés.

Une ouverture de 45,3 millions d'euros en crédits de paiement sur le **programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer »** porte sur des dépenses liées à des crises à Mayotte et à La Réunion.

Toujours concernant les outre-mer, des crédits de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,0 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés sur le **programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »** de la mission « Santé » pour combler les déficits de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna et financer la hausse des dépenses d'indemnisation des victimes de la Dépakine. L'agence de santé de Wallis-et-Futuna avait pourtant reçu une dotation de plus de 50 millions d'euros en début d'année² afin, précisément, d'engager la résorption de son déficit structurel. De même, 24,4 millions d'euros étaient prévus pour l'indemnisation, pour le compte de l'État ou en substitution d'autres responsables (exploitants et professionnels de santé) des victimes de la Dépakine.

Sur la mission « Sécurités », des **ouvertures** de crédit sont demandées pour les programmes **176 « Police nationale »** (39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,8 millions d'euros en crédits de paiement) et **152 « Gendarmerie nationale »** (40,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,8 millions d'euros en crédits de paiement) pour divers motifs liés à l'activité des forces de l'ordre, concernant notamment le dispositif de sécurisation en Nouvelle-Calédonie et les conséquences du cyclone à Mayotte, ainsi que pour financer la remise à niveau de leur parc automobile.

Des besoins complémentaires apparus sur la **dotation de solidarité en faveur des événements climatiques** (DSEC) justifient une ouverture de crédits de 13,6 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Par ailleurs, sur le **programme 305 « Stratégies économiques »** de la mission « Économie », une **ouverture** de 59,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit 8,9 % des autorisations d'engagement et 3,0 % des crédits de paiement ouverts sur ce

¹ *Amendement II-2195, déposé par le Gouvernement au Sénat le 19 janvier 2025, sur le projet de loi de finances pour 2025.*

² *Projet annuel de performances de la mission « Santé », annexé au projet de loi de finances pour 2025.*

programme, doit permettre, selon l'exposé des motifs, de régulariser la rémunération de la Banque de France. Ce programme finance en effet les subventions versées à la Banque de France au titre des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État, que l'État doit lui rembourser en application de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier.

S'agissant de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », une **ouverture** d'autorisations d'engagement est demandée à hauteur de 6,7 millions d'euros sur le **programme 155 « Soutien des ministères sociaux »** au titre, selon l'explication peu explicite donnée dans l'exposé des motifs, des besoins associés au fonctionnement des services. Ce programme disposait pourtant encore, au 12 novembre, de 264,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées, y compris une réserve de 16,3 millions d'euros, sur des autorisations d'engagement ouvertes de 1 943,9 millions d'euros au total.

Enfin, une **ouverture** de crédits de 0,5 million d'euros est demandée sur le **programme 385 « Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2030 »** de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » afin de financer une avance à destination du comité d'organisation des Jeux.

S'agissant des comptes spéciaux, le **comptes de concours financiers « Prêts à des États étrangers »** fait l'objet de deux **demandes d'ouvertures de crédits** : 83,7 millions d'euros en autorisations d'engagement sur le programme 851 « Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » dans le cadre du financement d'infrastructures ferroviaires au Maroc et 224,0 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » en raison, notamment, d'un décalage sur le traitement de la dette du Sri Lanka, initialement prévu en 2024.

C. LE PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS EST REHAUSSÉ DE 323 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

Le projet de loi de finances **ne modifie pas le plafond d'autorisation des emplois de l'État**, qui reste fixé à 2 008 200 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

S'agissant des **opérateurs de l'État**, en revanche, il propose une augmentation de + 323 ETPT par rapport au plafond de 402 489 ETPT fixé par la loi de finances initiale pour 2025 (+ 0,08 %), soit :

- **196 ETPT** supplémentaires pour la **Société des grands projets (SGP)**, au titre de la conduite du Grand Paris Express et des études sur certains projets de Services express régionaux métropolitains ;

- 127 ETPT supplémentaires pour les **instituts régionaux d'administration** (IRA), dans le cadre d'une réforme de la scolarité.

L'augmentation des emplois des IRA en cours d'année, qui est de + 17,1 % par rapport au plafond d'emplois de 743 ETPT fixé en loi de finances initiale, **paraît surprenante pour une réforme dont les effets auraient pu être mieux anticipés**. En outre, elle s'ajoute à une augmentation de + 92 ETPT déjà réalisée en loi de finances initiale, puisque le plafond d'emplois des IRA était de 651 en 2024¹.

¹ Projets annuels de performances de la mission « Transformation et fonction publiques » annexés aux projets de loi de finances pour 2025 et pour 2026.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

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

Le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2024, ainsi que la prévision d'exécution actualisée pour 2025. Il précise également les prévisions d'évolution des dépenses en valeur et en volume ainsi que d'endettement des administrations publiques.

Si la prévision de solde effectif n'a pas varié depuis la loi de finances initiale 2025, l'explication de ce solde a évolué de façon notable depuis lors, et même encore légèrement par rapport au tableau de l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2026.

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

Aux termes des dispositions de l'article 1 H de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, « *la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question* » :

- l'état des prévisions de **solde structurel** et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques ;
- des prévisions de solde **par sous-secteur** ;
- la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des **dépenses** des administrations publiques ;
- les prévisions de **prélèvements obligatoires**, de **dépenses** et **d'endettement** de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut ;

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

- les prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1 A et du 2° de l'article 1 E de la LOLF.

Décomposition de la prévision de solde public en 2025

(en point de PIB, sauf mention contraire)

	2024	2025	2025
Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025			PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques			
Solde structurel (1)	- 5,8	- 5,1	- 3,3
Solde conjoncturel (2)	0,0	- 0,2	- 0,4
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 0,1	0,0	- 0,1
Solde effectif (1+ 2+ 3)	- 5,8	- 5,4	- 3,7
Dette au sens de Maastricht	113,2	116,0	109,6
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des CI)	42,8	43,6	44,4
Dépense publique (hors CI)	56,6	56,8	55,0
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 652	1 697	1 668
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	2,1	1,7	0,8
Principales dépenses d'investissement (en Md€) ²	26	28	34
Administrations publiques centrales			
Solde	- 5,3	- 4,6	- 4,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	651	664	658
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	- 0,8	- 1,2	1,9
Administrations publiques locales			
Solde	- 0,6	- 0,5	- 0,2
Dépense publique (hors CI, en Md€)	330	337	329
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	3,2	1,2	0,2
Administrations de sécurité sociales			
Solde	0,0	- 0,3	0,7
Dépense publique (hors CI, en Md€)	778	805	779
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	3,8	2,3	0,3

¹ À champ constant.

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

³ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques.

Source : article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025

S'agissant de la prévision pour l'année 2025, les données figurant au présent article ainsi que leurs hypothèses sous-jacentes font l'objet d'une **analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport (tome 1)**, à laquelle le lecteur est invité à se reporter.

On peut remarquer, en synthèse, que le scénario macroéconomique est proche de celui présenté dans le cadre de la loi de finances pour 2025 et inchangé par rapport à celui du projet de loi de finances pour 2026. Le déficit public, à 5,4 % du PIB, est lui aussi identique à la prévision initiale, grâce à la régulation budgétaire et à une conjoncture favorable.

Les principales données de ce tableau sont presque identiques à celles du tableau de l'article liminaire du PLF pour 2026. On observe seulement une dégradation du solde toutes APU entre ce qui était prévu pour le PLF 2026 (- 159,8 Md€) et ce qui est prévu dans cet avis sur le PLFG (- 161,4 Md€), soit une détérioration d'environ 1,6 Md€ en quelques semaines seulement, explicable par une prévision de recettes de TVA en légère baisse (- 0,6 Md€) et des dépenses des administrations publiques centrales en légère hausse (+ 1 Md€). De même, l'endettement public se dégraderait de 0,1 point de PIB.

Le rapporteur général relève que, alors que le solde structurel et le solde des mesures ponctuelles et temporaires sont habituellement présentés en points de PIB potentiel, cette précision a été omise cette année dans le tableau figurant au présent article, comme elle l'a été dans le tableau de l'article liminaire du PLF pour 2026.

*

* *

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

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

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

ARTICLE 1^{er}

**Rectification du montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée
du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »
au titre de l'année 2025**

Le présent article prévoit d'augmenter de 10,4 millions d'euros le montant de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'audiovisuel public. Cette hausse est un simple ajustement technique qui découle d'une compensation des effets fiscaux de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public supérieure à celle anticipée. La quasi-totalité de ce montant bénéficiera à France Médias Monde, en compensation de la perte de son droit à compensation de la TVA.

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

I. LE DROIT EXISTANT: UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR LE BIAIS D'UNE AFFECTATION DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE EN LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

L'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2022¹ a supprimé, dès 2022, la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Aux termes de la nouvelle rédaction du 2° du 1 du VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006, la dotation affectée par l'État à l'audiovisuel public est constituée d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) déterminée chaque année par la loi de finances de l'année.

Le Parlement a adopté fin 2024 une réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², afin d'en modifier l'article 2 pour permettre aux sociétés d'audiovisuel public de bénéficier de l'affectation d'un

¹ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

² Loi organique n° 2024-1177 du 13 décembre 2024 portant réforme du financement de l'audiovisuel public.

montant d'impôt d'État, ce qui a permis de **maintenir le système antérieur de financement de l'audiovisuel public par une part de TVA affectée.**

L'article 124 de la loi de finances pour 2025¹ fixe à 3 949 162 945 euros le montant de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affecté aux six sociétés d'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, ARTE France, l'Institut national de l'audiovisuel, France Médias Monde et TV5 Monde) en 2025.

La répartition de ce montant entre les différentes sociétés relève de la seconde partie de la loi de finances lors de la discussion du compte de concours financiers. Comme la contribution à l'audiovisuel public, la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée est en effet versée sur un compte de concours financiers (CCF), tel que prévu à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)².

La contribution à l'audiovisuel public était soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1969³, et bénéficiait d'un taux dit « super-réduit » de 2,10 %.

Le remplacement de la CAP par une fraction de TVA a donc eu pour conséquence **d'entraîner l'assujettissement des sociétés de l'audiovisuel public concernées à la taxe sur les salaires, ainsi qu'une remise en cause du droit à déduction des entreprises.** La fraction de TVA accordée inclut donc en retour une part supplémentaire destinée à compenser la hausse des prélèvements des entreprises.

Le Gouvernement s'est engagé à compenser ces charges nouvelles lors de la fixation de la trajectoire financière du secteur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN AJUSTEMENT MARGINAL DU MONTANT DE LA FRACTION DE TVA AFFECTÉE POUR 2025

Cet article modifie le 2° du 1 du VI de l'article 46 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 précitée.

Il augmente de 10,4 millions d'euros le montant global de la fraction de TVA affectée à l'audiovisuel public, qui s'établirait donc **à 3 959 580 513 euros.**

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

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

³ 3° du III de l'article 257 du code général des impôts.

*

*

*

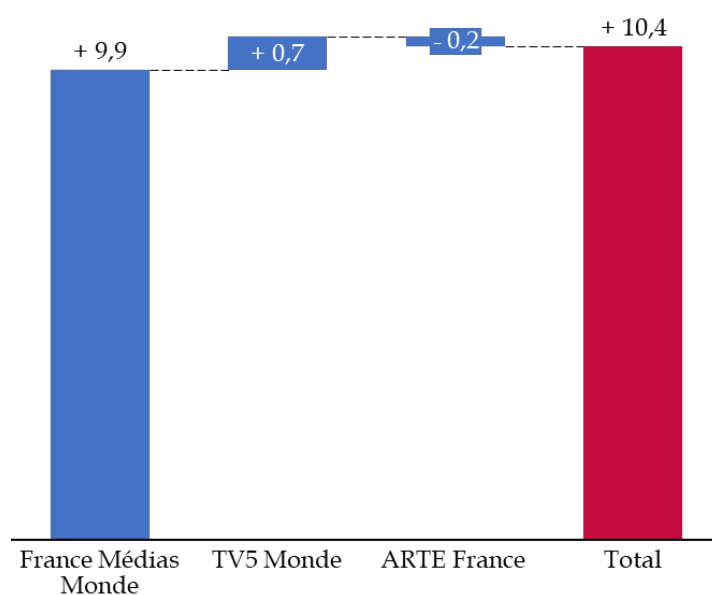
L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté le présent projet de loi de finances de fin de gestion, **elle n'a pas adopté cet article.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT EN FIN DE GESTION QUI N'APPELLE PAS D'OBSERVATION

La mise en place d'un financement via la TVA n'aboutit pour aucune société, à l'exception de France Médias Monde, à un changement de statut vis-à-vis de leur régime de droit à déduction de cette taxe. En revanche, France Médias Monde, suite à cette détaxation, ne conserve qu'un très faible **niveau de recettes commerciales soumises à la TVA (moins de 10 % de leurs ressources totales)** voit se réduire sa possibilité de déduire la TVA.

Pour cette raison, **9,9 millions d'euros devraient être versés à France Médias Monde, sur la hausse de 10,4 millions d'euros prévue par le présent article.**

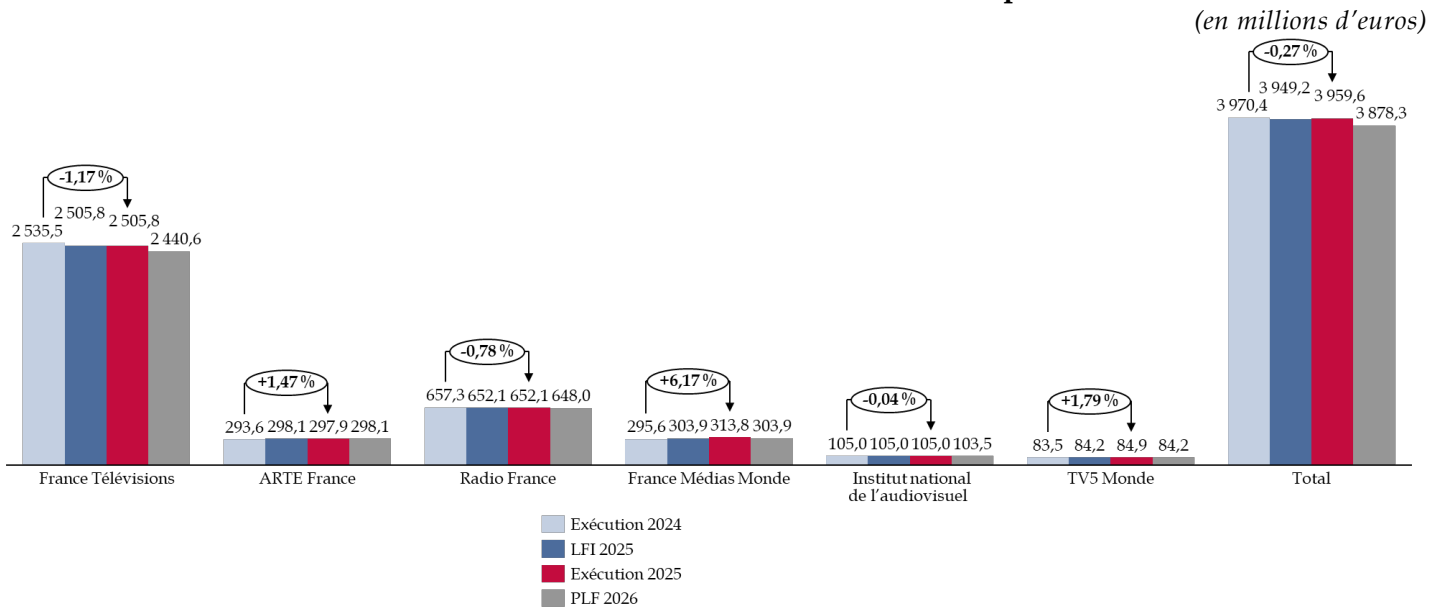
Impact du présent article par société d'audiovisuel public
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après l'exposé des motifs du PLFG

Le montant total versé à l'ensemble des sociétés d'audiovisuel public en 2025 serait de 3,959 milliards d'euros, soit un montant quasiment stable par rapport à l'exécution 2024 (- 0,3 %).

Évolution des montants accordés à l'audiovisuel public



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

Cet article met en place une correction d'ordre essentiellement technique qui n'appelle pas d'observation spécifique.

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

ARTICLE 2

Ajustement des dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers

Le présent article prévoit, au titre de 2025 uniquement :

- de réduire le plafond d'affectation aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) de 30 millions d'euros par rapport au montant inscrit dans la LFI 2025 ;
- de relever le plafond de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) de 178 millions d'euros à 190 millions d'euros ;
- d'augmenter de 5,9 millions d'euros le plafond d'affectation à Voies navigables de France (VNF) du produit de la redevance hydraulique.

La commission a adopté un amendement n° 1 (FINC.1) tendant à maintenir le plafond d'affectation aux CCI de la TCCI à 525,1 millions d'euros, soit au même niveau que ce que prévoit la loi de finances initiale pour 2025, et conformément à la trajectoire négociée en 2024 entre le Gouvernement et CCI France.

La commission des finances propose d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA MODIFICATION DU PLAFOND D'AFFECTATION DE TROIS TAXES

En application du 5° *bis* du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des **impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale** autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale.

En particulier, il fixe, pour un certain nombre de ces impositions, le **plafond** au-delà duquel le produit revient à l'État et non à l'affectataire.

Le présent article propose des modifications concernant trois de ces plafonds.

A. UNE BAISSSE DU PLAFOND DE TAXES AFFECTÉES AUX CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE À REBOURS DE LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE NÉGOCIÉE ENTRE CCI FRANCE ET LE GOUVERNEMENT

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics à caractère administratif de l'État, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances. Elles ont pour mission de représenter « *auprès des pouvoirs publics et des acteurs locaux les intérêts de l'industrie, du commerce et des services de leur circonscription.* »¹

L'article L. 711-16 du code de commerce définit CCI France comme la tête de réseau des CCI. Ce même article lui donne pour mission de répartir, entre les chambres du réseau, le produit de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) prévue à l'article 1600 du code général des impôts. Cette taxe est composée :

- d'une **fraction de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises** pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région (TA-CFE), plafonnée à **280 millions d'euros en 2025** ;

- d'une **fraction de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région (TA-CVAE), plafonnée à **245,1 millions en 2025**.

Le plafond d'affectation de la TCCI s'élevait donc à **525,1 millions d'euros** dans la LFI 2025.

La préservation des ressources des CCI dans le PLF 2025 à l'initiative de la commission des finances du Sénat

Le Gouvernement avait proposé dans le PLF pour 2025 de **diminuer de manière pérenne le plafond de TCCI de 40 millions d'euros**, en le ramenant à 485,1 millions d'euros.

Cette disposition **remettait en cause la trajectoire négociée entre le Gouvernement et CCI France**, qui prévoyait une stabilisation du plafond de taxes affectées en contrepartie d'un prélèvement sur fonds de roulement de 100 millions d'euros 2024 et 2027.

Le plafond de TCCI a finalement été maintenu à 525,1 millions d'euros dans le texte final, à l'initiative de la commission des finances du Sénat. Il a en outre été prévu un prélèvement de 20 millions d'euros sur les fonds de roulement des CCI, **conformément à la trajectoire négociée avec le Gouvernement**.

Source : commission des finances

¹ Article L. 711-2 du code de commerce.

Le présent article prévoit de **réduire le plafond d'affectation de la TCCI de 30 millions d'euros** par rapport au montant inscrit dans la LFI 2025.

Pour ce faire, le **a) du 2°** ramène le plafond de la TA-CVAE à **265 millions d'euros**, soit une diminution de 15 millions d'euros par rapport au plafond fixé dans la LFI 2025. Le **b) du même 2°** fixe à **230,1 millions d'euros** le plafond de la TA-CFE, ce qui représente également une baisse de 15 millions d'euros.

Ces dispositions remettent en cause la trajectoire négociée entre le Gouvernement et CCI France, qui prévoyait **une stabilisation du plafond des taxes affectées**, en contrepartie d'un **prélèvement sur fonds de roulement de 100 millions d'euros entre 2024 et 2027**. Le rapporteur général considère que **cette baisse n'est pas acceptable**, compte tenu de la décision souveraine du Parlement lors de l'examen du PLF 2025.

En conséquence, **la commission a adopté un amendement n° 1 (FINC.1), à l'initiative du rapporteur général, visant à maintenir le plafond de TCCI à 525,1 millions d'euros, soit au même niveau que prévu dans la LFI 2025, et conformément à la trajectoire négociée en 2024 entre le Gouvernement et CCI France.**

B. LA RÉVISION À LA HAUSSE DE 12 MILLIONS D'EUROS DU RENDEMENT PRÉVISIONNEL ET DU PLAFOND D'AFFECTATION DE LA CONTRIBUTION DE VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS

Le c du 2° du présent article prévoit de **relever le plafond de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) de 178 millions d'euros à 190 millions d'euros.**

1. Une imposition indexée sur l'inflation dont le rendement est par conséquent orienté à la hausse

La CVEC a été créée en 2018 par la loi « Orientation et réussite des étudiants »¹ et figure à l'article L. 841-5 du code de l'éducation. Se substituant au droit de médecine préventive, elle est due chaque année par les étudiants inscrits en formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur – à l'exception des étudiants bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux ou d'une allocation annuelle attribuée dans le cadre des aides spécifiques.

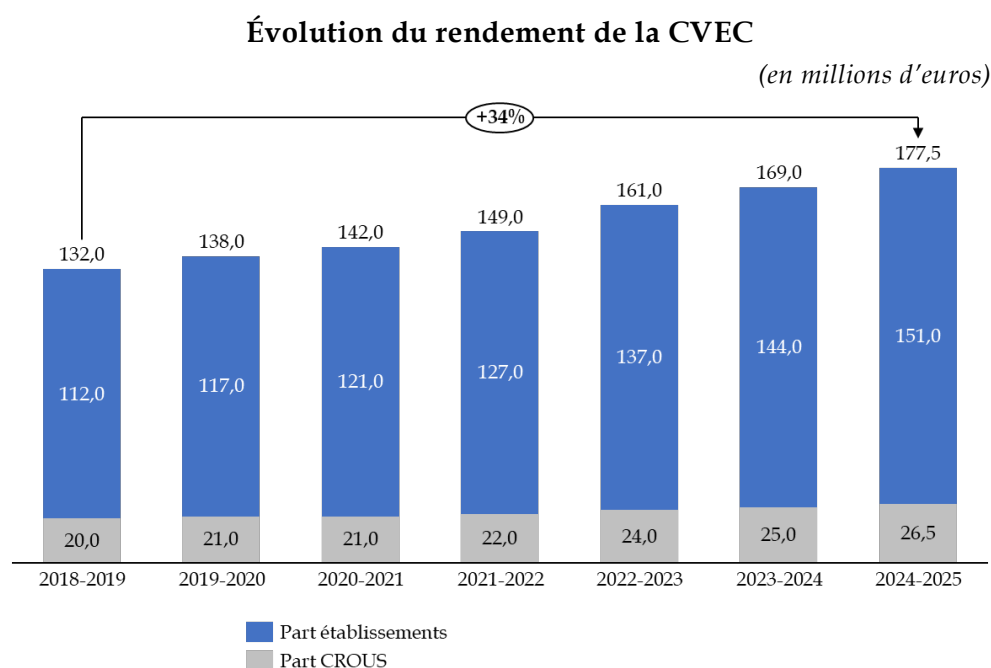
Le produit de la CVEC est réparti entre les établissements d'enseignement supérieur d'une part, et les CROUS² d'autre part, afin que ces derniers financent des actions au profit des étudiants inscrits dans les établissements non affectataires de la CVEC.

¹ Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

² Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

L'article L. 841-5 du code de l'éducation prévoit que la CVEC est indexée sur l'inflation. En conséquence, son montant, et donc son rendement, ont particulièrement augmenté au cours des deux dernières années et plus spécifiquement à la rentrée 2023. **La CVEC a ainsi franchi l'année précédente la barre des 100 euros par étudiant, contre 90 euros lors de sa création en 2018.** Elle s'élève à **103 euros par étudiant en 2025.**

Au titre de l'année universitaire 2024-2025, 177 millions d'euros ont été collectés au titre de la CVEC, contre 169 millions d'euros en 2023-2024.



Source : commission des finances, d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Le montant de la CVEC est appelé à structurellement augmenter en période de hausse des prix. Il faut toutefois souligner qu'il reste inférieur de plus de la moitié au droit de médecine préventive dû par les étudiants avant 2018.

2. Une dynamique positive qui entraîne un dépassement du plafond en 2025

La Cour des comptes a récemment consacré un rapport à la CVEC¹. Elle salue les « *réels bénéfices pour les étudiants* » de la contribution, malgré une gestion complexe et insuffisamment transparente. **La Cour appelle en premier lieu à relever le plafond de la CVEC afin d'éviter des reversements au budget général :** « *la sous-évaluation du plafonnement des produits de la CVEC*

¹ La contribution de vie étudiante et de campus, Cour des comptes - mai 2025.

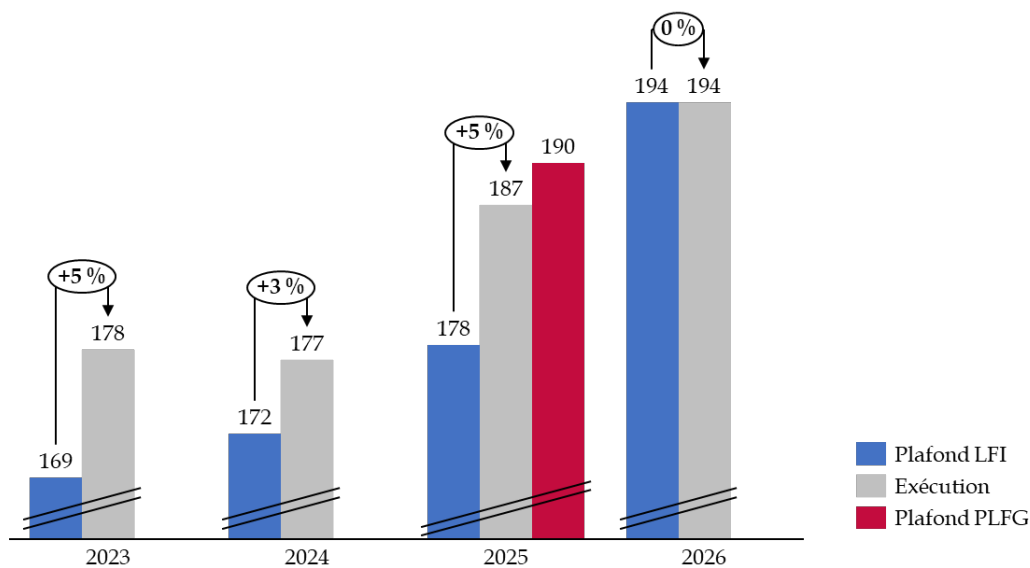
pendant trois années a engendré des reversements au budget général de l'État d'un montant total de 14 millions d'euros. »

Le rendement de la CVEC a été supérieur au plafond fixé en LFI de 5 % en 2023 et 3 % en 2024, entraînant un reversement au budget général de respectivement 8,43 millions d'euros et 4,85 millions d'euros.

Le rendement de la CVEC a été supérieur de 5 %, soit 9,2 millions d'euros, au plafond adopté en LFI pour 2025.

Comparaison du rendement de la CVEC et de son plafonnement en LFI

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

En conséquence, le relèvement du plafond de la CVEC de 12 millions d'euros permettra que **l'ensemble de son produit soit versé aux établissements d'enseignement supérieur et aux Crous, en évitant un renversement au budget général**, à la différence des années précédentes. L'ensemble de son produit devrait revenir aux étudiants, ce qui correspond aux recommandations de la Cour des comptes et à l'objectif de la contribution.

C. LA RÉVISION À LA HAUSSE DE 5,9 MILLIONS D'EUROS DU RENDEMENT PRÉVISIONNEL ET DU PLAFOND D'AFFECTATION DE LA REDEVANCE HYDRAULIQUE AFFECTÉE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

1. La redevance hydraulique constitue la principale ressource propre de Voies navigables de France (VNF)

La redevance hydraulique a remplacé en 2020 l'ancienne taxe hydraulique. Les règles relatives à cette redevance sont prévues dans la **partie réglementaire du code des transports**, aux articles R. 4316-1 à R. 4316-9, et également encadrées par des **délibérations du conseil d'administration de Voies navigables de France (VNF)**, notamment pour la **détermination des taux desquels découlent les montants dus**.

Cette redevance est **acquittée par tous les gestionnaires d'un ouvrage ou d'un aménagement qui prélève ou rejette de l'eau sur le domaine public fluvial**¹. En pratique, le rendement de cette redevance repose essentiellement sur **quelques gros contributeurs**, au premier rang desquels l'entreprise **Électricité de France (EDF)**, au titre de la ressource en eau qu'elle prélève et rejette pour refroidir ses centrales nucléaires, ainsi que les principaux **services publics d'eau et d'assainissement (SPEA)**. À eux seuls, EDF et les principaux SPEA représentent **82 % du produit** de la redevance en 2025.

Le produit de cette redevance est **affecté à VNF** dans la limite d'un plafond prévu en loi de finances qui, en pratique, a vocation à correspondre au rendement total annuel de la redevance. Elle constitue **la principale ressource propre du budget de VNF** et représente environ 20 % des recettes annuelles totales de l'établissement.

Alors que **le plafond d'affectation** de la redevance hydraulique à VNF **n'avait pas évolué depuis l'instauration de celle-ci en 2020**, conformément à une trajectoire prévisionnelle établie dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, **la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 l'avait augmenté de 9 millions d'euros**, le portant ainsi à **136,5 millions d'euros**.

La loi de finances de fin de gestion pour 2024² **avait même réhaussé ce plafond de 9,1 millions d'euros supplémentaires**, pour le porter à 145,6 millions d'euros. Ce relèvement était **justifié par la perception tardive**, en 2024, de 12,5 millions d'euros **de recettes qui relevaient en réalité de l'exercice 2023**.

¹ L'article L. 4316-1 du code des transports prévoit ainsi que sont assujettis au paiement de la redevance, « les titulaires de titres d'occupation ou d'utilisation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France qui implantent ou exploitent des ouvrages destinés à la prise ou au rejet d'eau, ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial ».

² Loi n° 2024-1167 du 6 décembre 2024 de finances de fin de gestion pour 2024.

Conformément à la trajectoire prévue dans le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, la loi de finances pour 2025¹ a porté le plafond d'affectation de la redevance à 143,1 millions d'euros pour l'exercice 2025. Le projet de loi de finances pour 2026, actuellement en cours d'examen, prévoit quant-à-lui, toujours en ligne avec la trajectoire prévue, de le porter à 150,3 millions d'euros.

La trajectoire financière du **contrat d'objectifs et de performance de VNF prévoit de porter progressivement ce plafond à 160 millions d'euros à horizon 2027.**

2. Comme en fin d'année 2024, le présent article propose de relever pour 2025 le plafond d'affectation à VNF du produit de la redevance hydraulique

Le présent article vise à **augmenter en 2025 de 5,9 millions d'euros le plafond d'affectation à VNF du produit de la redevance hydraulique** pour tenir compte d'une hausse équivalente du rendement prévisionnel de celle-ci.

Pour ce faire, il propose de modifier l'article 125 de la loi de finances pour 2025 en augmentant le rendement prévisionnel de la redevance ainsi que son plafond d'affectation à VNF de 143,1 millions d'euros à 149 millions d'euros.

3. Alors que le plafond de la redevance est ajusté chaque année pour correspondre à son rendement effectif et qu'elle ne constitue pas une taxe, son plafonnement est-il encore légitime ?

Le produit de la redevance hydraulique a vocation à être affecté à VNF. Néanmoins, cette affectation demeure encadrée par un plafond prévu en loi de finances. Ainsi, depuis la création de la redevance, le **plafond d'affectation fixé en loi de finances est-il systématiquement supérieur au rendement effectif de la redevance.** Cependant, sans évolution du plafond, une part du produit de cette redevance abonderait le budget général de l'État en 2025 en raison d'une perception tardive, en 2025, pour 5,9 millions d'euros, de recettes qui étaient dues en 2024.

Cette situation est strictement identique à celle rencontrée à la fin de l'année 2024 qui a déjà conduit à ajuster en loi de finances de fin de gestion pour 2024 le plafond d'affectation de cette redevance pour ne pas priver VNF de ressources propres qu'il a intégré dans ses équilibres financiers. Comme cela avait été le cas en 2024, le relèvement du plafond prévu par le présent article doit ainsi **permettre à VNF de percevoir des sommes qui auraient dû lui être versées l'année passée.**

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Cette situation risque d'ailleurs de se répéter en 2026 dans la mesure où VNF a signalé au rapporteur général qu'un contentieux avec EDF portant sur des sommes dues au titre d'exercices antérieurs pourrait conduire à majorer d'environ 22 millions d'euros le produit de la redevance hydraulique en 2026. Cependant, dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de loi de finances de fin de gestion en 2026, l'opération d'ajustement du plafond réalisée en 2024 et proposée par le présent article en 2025 ne pourrait pas être réalisée.

Aussi, comme l'année dernière lors de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, le rapporteur général s'interroge-t-il sur l'utilité d'un plafond qui se trouve devoir être ajusté, y compris en cours de gestion, si le produit effectif de la redevance risque de le dépasser.

À ce titre, il a noté qu'un rapport publié en février dernier par la Cour des comptes¹ recommande de ne plus plafonner cette recette dans la mesure où elle ne constitue pas une taxe mais une redevance « au regard du fait que cette recette constitue bien une redevance domaniale et non plus une taxe, il n'y a plus lieu de fixer de plafond budgétaire annuellement ». La quatrième des recommandations de ce rapport vise ainsi à « supprimer le plafond de la redevance hydraulique fixé en loi de finances ».

*

* *

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : MAINTENIR LE PLAFOND D'AFFECTATION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

La commission a adopté un amendement n° 1 (FINC.1) visant à maintenir le plafond de TCCI à 525,1 millions d'euros, soit au même niveau que prévu dans la LFI 2025, et conformément à la trajectoire négociée en 2024 entre le Gouvernement et CCI France.

Elle a approuvé les autres modifications proposées par le présent article.

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

¹ L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF, février 2025.

ARTICLE 3

Modification de la répartition entre les régions de la part d'accise affectée au financement de la création de places des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)

Le présent article modifie la répartition, entre les régions, de la part fixe d'accise sur les énergies qui leur est versée en 2025 au titre de l'accompagnement financier de l'État à la création de places dans les instituts de formation en soins infirmier (IFSI).

Il se borne ainsi à répartir entre les régions la part fixe de 215 millions d'euros de l'accise sur les énergies qui a été affectée aux régions pour 2025 par l'article 74 de la loi de finances pour 2025. Sur le fond, cette modification, qui vise à tenir compte des besoins financiers effectivement constatés, ne soulève pas de remarque particulière de la commission des finances.

En revanche, la commission considère que le présent article n'appartient pas au domaine des lois de finances de fin de gestion, dans la mesure où elle ne procède pas à l'affectation d'une imposition de toute nature, mais uniquement à la répartition d'une imposition entre ses affectataires. Pour cette raison, elle a adopté un amendement n° 2 (FINC.2) de suppression du rapporteur général.

La commission des finances propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ÉTAT APPORTE, DEPUIS 2023, UN SOUTIEN FINANCIER AUX RÉGIONS AU TITRE DE LEUR COMPÉTENCE DE GESTION DES INSTITUTS DE FORMATION EN SOINS INFIRMIERS

A. LE PROTOCOLE ETAT-RÉGIONS DU 14 MARS 2022 PRÉVOIT UN SOUTIEN DE L'ÉTAT À L'EFFORT FINANCIER DES RÉGIONS EN FAVEUR DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

En application de de l'article L. 4383-3 du code de la santé publique, les régions sont compétentes en matière de formation sanitaire, et par conséquent pour la gestion des **instituts de formation en soins infirmiers (IFSI)**.

Un protocole d'accord a été signé entre le Gouvernement et Régions de France le 14 mars 2022 visant à renforcer l'effort financier en faveur des formations sanitaires et sociales, et en particulier en faveur de ces structures.

Ce protocole prévoit notamment :

- la **prise en charge par l'État des places créées dans ces instituts**, ce qui inclut les coûts de fonctionnement et immobiliers induits par ces créations (s'agissant des IFSI, 5 870 places seraient créées entre 2023 et 2025) ;

- les **mesures issues du « Ségur de la santé »**, incluant la mise en place d'un complément de traitement indiciaire aux personnels travaillant dans les instituts de formations aux métiers soignants et la suppression de la condition d'un exercice minimal de deux ans pour s'inscrire à une formation d'infirmier de bloc opératoire diplômé d'État (IBODE), devant permettre d'accroître le nombre de formations.

Le protocole évalue le coût de ces mesures à :

- **191,4 millions d'euros pour l'année 2023 ;**
- **232,4 millions d'euros pour l'année 2024 ;**
- **273,1 millions d'euros pour l'année 2025.**

B. UNE PART FIXE D'ACCISE SUR LES ÉNERGIES EST VERSÉE AUX RÉGIONS À CE TITRE DEPUIS 2023

Afin d'accompagner financièrement les régions dans la gestion des instituts de formation en soins infirmiers pour la création de nouvelles places de formations sanitaires et sociales, pour la réalisation d'investissements immobiliers et pour des mesures de revalorisations catégorielles, le **IV de l'article 122 de la loi de finances pour 2023**¹ a prévu qu'il soit versé au profit des régions une part fixe de l'accise sur les énergies mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services.

Le versement de l'État s'est élevé :

- à 191 359 017 euros en 2023 ;
- à 232 423 017 euros en 2024.

Initialement, le projet de loi de finances pour 2025 déposé devant le Parlement **ne prévoyait pas la reconduction de ce versement en 2025**. Toutefois, un amendement a été adopté au Sénat, malgré deux avis défavorables de la commission et du Gouvernement, afin de reconduire ce soutien pour un montant de **272,9 millions d'euros** – très proche du coût estimé par le protocole de 2022.

La commission mixte paritaire a souhaité conserver cet article², mais en ramenant le montant du soutien de l'État à **215 millions d'euros**, afin de tenir compte du taux d'attrition élevé entre la première et la troisième année de licence en soins infirmiers.

¹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

² Devenu l'article 74 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Le maintien d'un versement au titre de 2025 traduit **l'engagement pris par le Premier ministre de l'époque**, dans une lettre adressée le 8 janvier 2025 à la présidente de Régions de France, de renouveler l'engagement de l'État à financer les créations de places en soins infirmiers ainsi que les mesures relatives au Ségur de la Santé et en faveur de l'investissement.

Le montant de 215 millions d'euros, finalement retenu à l'article 74 de la loi de finances pour 2025, est le montant sur lequel le Premier ministre d'alors s'était engagé. Le lettre du 8 janvier 2025 précitée mentionne notamment un **financement des places créées « pendant les trois années que dure la formation, et donc jusqu'en 2027 inclus »**.

**Répartition par région de la part de l'accise sur les énergies versée
au titre de la création de places dans les IFSI entre 2023 et 2025**

(en euros)

	2023	2023-2024	Amendement Sénat - PLF 2025	LFI 2025
Auvergne-Rhône-Alpes	14 091 142	17 064 682	19 900 000	15 676 215
Bourgogne-Franche-Comté	8 758 957	10 185 956	11 700 000	9 216 670
Bretagne	10 861 240	12 296 445	13 900 000	10 949 719
Centre-Val de Loire	9 833 822	13 745 060	16 900 000	13 312 968
Corse	782 311	765 149	800 000	630 200
Grand Est	22 213 586	27 636 953	33 100 000	26 074 511
Hauts-de-France	12 066 355	13 276 308	14 800 000	11 658 694
Île-de-France	24 746 752	32 818 157	40 900 000	32 218 958
Normandie	10 698 011	12 503 337	14 000 000	11 028 494
Nouvelle-Aquitaine	27 584 597	31 876 629	36 600 000	28 831 634
Occitanie	17 648 440	21 483 674	25 000 000	19 693 739
Pays de la Loire	12 113 359	14 286 704	16 900 000	13 312 968
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16 514 968	20 372 071	23 800 000	18 748 440
Guadeloupe	969 269	1 184 995	1 400 000	1 102 849
Guyane	215 793	229 377	229 377	180 692
Martinique	840 810	980 546	1 100 000	866 525
Mayotte	444 702	594 576	700 000	551 425
La Réunion	974 904	1 122 398	1 200 000	945 299
TOTAL	191 359 018	232 423 017	272 929 377	215 000 000

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MODIFICATION DE LA RÉPARTITION, ENTRE LES RÉGIONS, DE LA PART DE L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES QUI LEUR EST VERSÉE AU TITRE DES CRÉATIONS DE PLACES DANS LES INSTITUTS DE FORMATION EN SOINS INFIRMIERS

L'unique alinéa du présent article modifie l'article 112 de la loi de finances pour 2023¹ pour modifier la répartition de la part fixe d'accise sur les énergies versée aux régions au titre des créations de places dans les IFSI en 2025. Pour huit régions, le montant versé serait supérieur à ce qu'il aurait dû être initialement. Pour dix autres, il est inférieur. Les variations vont de 33 % (Mayotte) à - 32 % (Corse). La majorité (douze sur dix-huit) des variations est inférieure à 20 % ; près de la moitié est inférieure à 10 %.

Le tableau ci-dessous fournit le détail de ces variations.

Évolution de la répartition de la part d'accise entre régions proposée par le présent article

(en euros)

	LFI 2025	PLFG 2025	Évolution (€)	Évolution (%)
Auvergne-Rhône-Alpes	15 676 215	19 601 182	+ 3 924 967,0	+ 25,0 %
Bourgogne-Franche-Comté	9 216 670	8 832 856	- 383 814,0	- 4,2 %
Bretagne	10 949 719	9 242 545	- 1 707 174,0	- 15,6 %
Centre-Val de Loire	13 312 968	14 462 560	+ 1 149 592,0	+ 8,6 %
Corse	630 200	426 899	- 203 301,0	- 32,3 %
Grand Est	26 074 511	24 370 253	- 1 704 258,0	- 6,5 %
Hauts-de-France	11 658 694	13 343 308	+ 1 684 614,0	+ 14,4 %
Île-de-France	32 218 958	37 833 657	+ 5 614 699,0	+ 17,4 %
Normandie	11 028 494	10 138 437	- 890 057,0	- 8,1 %
Nouvelle-Aquitaine	28 831 634	22 659 579	- 6 172 055,0	- 21,4 %
Occitanie	19 693 739	18 623 974	- 1 069 765,0	- 5,4 %
Pays de la Loire	13 312 968	12 301 704	- 1 011 264,0	- 7,6 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18 748 440	19 378 071	+ 629 631,0	+ 3,4 %
Guadeloupe	1 102 849	1 030 595	- 72 254,0	- 6,6 %
Guyane	180 692	239 377	+ 58 685,0	+ 32,5 %
Martinique	866 525	671 096	- 195 429,0	- 22,6 %
Mayotte	551 425	737 509	+ 186 084,0	+ 33,7 %
La Réunion	945 299	1 106 398	+ 161 099,0	+ 17,0 %
TOTAL	215 000 000	215 000 000	-	-

Source : commission des finances du Sénat

Le montant total de la fraction d'accise attribuée aux régions ne serait pas modifié.

¹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

*

* *

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

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DONT L'APPARTENANCE AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES DE FIN DE GESTION EST TRÈS DOUTEUSE

A. UNE MODIFICATION QUI VISE, SELON LE GOUVERNEMENT, A TENIR COMPTE DES BESOINS EFFECTIVEMENT CONSTATÉS

Selon le Gouvernement, le présent article vise à « *modifier la répartition de la part d'accise entre les collectivités qui en sont bénéficiaires **conformément aux besoins financiers identifiés** pour chaque région* », selon l'exposé des motifs du présent article.

Sur le fond, cet article ne suscite donc guère d'opposition de la commission des finances.

B. UNE MESURE QUI N'APPARTIENT PAS AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES DE FIN DE GESTION

En revanche, la commission des finances considère que le présent article n'appartient pas au domaine des lois de finances de fin gestion (LFFG).

En effet, lorsque le législateur organique a réformé¹ la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)² en créant une nouvelle catégorie de loi de finances rectificative dénommée « loi de finances de fin de gestion », il a prévu que **ces nouvelles lois auraient un domaine plus restreint que les lois de finances rectificatives classiques**³.

L'article 35 de la LOLF prévoit ainsi, à son quatrième alinéa, que les lois de finances de fin de gestion ne peuvent comporter :

- des dispositions relatives aux ressources de l'État (prévues pour les lois de finances initiales (LFI) au **2° du I de l'article 34 de la LOLF**) ;

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

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

³ Se référer, pour une vision complète et synthétique du domaine des lois de finances de fin de gestion, au rapport n° 100 (2024-2025) fait par M. Claude Raynal au nom de la commission des finances du Sénat, sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat.

- des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que l'État (**3° bis du même I pour les LFI**) ;

- des dispositions concernant les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales de ces dernières (**c du 7° du II du même article pour les LFI**) ;

- des dispositions visant approuver des conventions financières, relatives à l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques, sur la comptabilité publique, ou concernant le transfert de données fiscales (**d, e, f et g du même 7° pour les LFI**).

Les lois de finances de fin de gestion peuvent néanmoins « *comporter des dispositions tendant à modifier, pour l'année en cours, l'affectation d'impositions de toutes natures* ».

Comme l'indique les travaux préparatoires, l'objectif du législateur organique était de créer un véhicule budgétaire qui devrait « *se limiter pour l'essentiel au schéma de fin de gestion, c'est-à-dire à l'ajustement, en fin d'exercice, des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires* »¹, pour mettre fin à « *un usage dévoyé des lois de finances rectificative* »².

Or, le présent article constitue manifestement **non une mesure d'affectation d'imposition, mais une mesure de répartition** entre collectivités d'une imposition déjà affectée, le montant global affecté n'étant pas modifié. La LOLF distingue en effet les deux termes à son article 34, qui concerne, **non les lois de finances de fin de gestion, mais les lois de finances de l'année**.

Elle emploie le terme « affectation » dans le **3° bis du I de son article 34, pour désigner les mesures de transfert d'une imposition de toutes natures d'un affectataire à un autre**, comme c'est le cas lorsqu'une fraction d'impôt initialement perçu par l'État est affecté, par exemple, aux collectivités territoriales. Dans ce cas, ces dispositions relèvent de la première partie de la loi de finances de l'année, comme ce fut notamment le cas de l'article 112 de la loi de finances pour 2023 et de l'article 133 de la loi de finances pour 2024.

Elle utilise au contraire le mot « répartition », dans le **b du 7° du II de son article 34, pour désigner la ventilation d'une enveloppe fermée entre divers affectataires d'une même catégorie** – par exemple, pour répartir le

¹ *Rapport n° 831 (2020-2021), fait par MM. Jean-François Husson et Claude Raynal au nom de la commission des finances du Sénat sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut-Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques. Se référer au commentaire de l'article 6.*

² *Rapports n° 4381 et 4382 (Quinzième législature), faits par M. Laurent Saint-Martin, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et sur la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut-Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques. Se référer au commentaire de l'article 6.*

produit des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) entre communes et EPCI ou la fraction de TVA affectée au fonds de sauvegarde des départements. Dans ce cas, ces dispositions **relèvent de la seconde partie de la loi de finances de l'année**, comme l'illustre la répartition des montants affectés au fonds de sauvegarde pour 2026, définie par l'article 208 de la loi de finances pour 2020, en seconde partie.

Suivant la terminologie employée par la loi organique, le présent article, qui ne procède pas à l'affectation d'un nouveau montant d'accise aux régions, mais simplement à une re-répartition d'une fraction prédéfinie entre les régions, **procède à la « répartition » des recettes fiscales affectées aux collectivités et non à « l'affectation » d'une imposition de toutes natures**.

Le Conseil constitutionnel n'a à ce jour jamais été appelé à se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi de finances de fin de gestion. Pourtant, l'étude des précédentes dispositions adoptées par le Parlement dans des lois de finances de fin de gestion laisse apparaître que le présent article constituerait une exception.

La **LFG pour 2023** comportait ainsi un article modifiant le montant de la fraction de TVA versée aux sociétés de l'audiovisuel public, un article modifiant le montant des fractions de TVA affectée à la Sécurité sociale et un article modifiant le niveau des plafonds d'affectation de trois taxes affectées à des tiers. **Dans ces trois cas, le montant affecté était donc modifié.**

La **LFG pour 2024** comportait de même un article modifiant le montant de la fraction de TVA versée aux sociétés de l'audiovisuel public et un article modifiant le niveau des plafonds d'affectation de deux taxes affectées à des tiers. **Dans ces deux cas également, le montant de l'affectation était donc modifié.**

Enfin, le **présent PLFG pour 2025** comporte, outre le présent article, un article modifiant le montant de la fraction de TVA versée aux sociétés de l'audiovisuel public et un article modifiant le niveau des plafonds d'affectation de quatre taxes affectées à des tiers.

Le présent article constitue donc la seule disposition jamais introduite dans un PLFG qui n'ait pas d'incidence sur les montants affectés et qui se borne à répartir une taxe affectée entre ses affectataires.

Au regard de ces éléments, la commission des finances considère que **le présent article ne relève pas du domaine des lois de finances de fin de gestion**. Aussi, elle propose d'adopter l'**amendement n° 2 (FINC.2) de suppression** du rapporteur général.

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

TITRE DEUX DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 4

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Le présent article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget de l'année ainsi que sur le financement de l'État, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances de fin de gestion.

Dans le texte initial du présent projet de loi, le solde budgétaire de l'État s'améliorerait de 6,6 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale. Le déficit à financer serait de 131,0 milliards d'euros.

Le plafond d'autorisation des emplois de l'État n'est pas modifié.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. UNE AMÉLIORATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE TIRANT LES CONSÉQUENCES DES RÉÉVALUATIONS DE RECETTES ET DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Le présent article comprend deux tableaux. Le premier définit l'équilibre général du budget et présente les variations de ressources et de charges par rapport à la loi de finances initiale. Le second présente le besoin de financement de l'État et les ressources qui permettent de le combler, exprimés en montants absolus.

A. UN SOLDE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN AMÉLIORATION DE 6,6 MILLIARDS D'EUROS DANS LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE DU BUDGET

Le I du présent article ajuste les **ressources de l'État**, conformément aux ajustements de prévision figurant à l'état A « Voies et moyens pour 2025 révisés » annexé au présent projet de loi. Ces ressources sont évaluatives.

S'agissant des **charges de l'État**, il agrège au niveau du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des

comptes de concours financiers les ouvertures et annulations de crédits demandées dans les articles 5 à 7 et réparties par mission et programme budgétaire dans les états B (budget général), C (budgets annexes) et D (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers), également annexés au présent projet de loi. L'ensemble de ces crédits constituent des plafonds, sauf pour certains programmes explicitement dotés de crédits évaluatifs. L'article prend également en compte les réévaluations du solde des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

Au total, **le solde budgétaire s'améliorerait de 6,6 milliards d'euros**, par l'effet :

- d'un rehaussement de 5,5 milliards d'euros de l'estimation des recettes fiscales (nettes des remboursements et dégrèvements d'État) et non fiscales du budget général, minorées des prélèvements sur recettes ;
- d'une annulation nette de crédits sur le budget général, hors remboursements et dégrèvements d'État, de 4,4 milliards d'euros ;
- d'une amélioration du solde des budgets annexes de 0,1 milliard d'euros ;
- d'une dégradation du solde des comptes spéciaux de 3,2 milliards d'euros.

Les principaux déterminants de ces évolutions ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

Le **solde budgétaire** prévu par la loi de finances initiale pour 2025 étant de - 139,0 milliards d'euros, la révision prévue par le présent article porterait ce solde à un niveau de **- 132,4 milliards d'euros**.

Ce solde, qui correspond à l'écart entre les recettes prévisionnelles et les crédits faisant l'objet de l'autorisation parlementaire en loi de finances, est différent du déficit à financer, égal à 131 milliards d'euros, indiqué dans le tableau de financement (voir *infra*). Ce dernier prend également en compte certains mouvements de crédits par voie réglementaire, notamment les reports de crédits et le décret d'annulation du 21 avril 2025. Cette différence n'existe pas en loi de finances initiale, qui ne comporte pas d'estimation de ces mouvements réglementaires.

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT EN LÉGÈRE DIMINUTION

Le **1° du II** présente le **besoin de financement**, qui résulte notamment du déficit budgétaire et de la nécessité de renouveler les titres de dette arrivant à échéance, et les ressources de financement qui permettent de le combler.

Contrairement au tableau d'équilibre du I, le tableau de financement est présenté en montants absolus, et non en variation par rapport à la loi de finances initiale. Le tableau ci-dessous permet en conséquence d'identifier les évolutions.

**Tableau de financement en loi de finances initiale
et dans le projet de loi de finances de fin de gestion**

(en milliards d'euros)

	LFI	PLFG
Besoin de financement		
Amortissement de la dette à moyen et long termes	168,2	168
<i>Dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	166,1	166,1
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	2,1	1,9
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	1,1	1,1
Amortissement des autres dettes reprises	0	0
Déficit à financer	139	131
Autres besoins de trésorerie	- 4,8	- 1,9
Total	303,5	298,2
Ressources de financement		
Émission de dette à moyen et long termes, nette des rachats	300	300
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0	0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0,5	5,8
Variation des dépôts des correspondants	0	0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	0	2,4
Autres ressources de trésorerie	3	- 10,0
Total	303,5	298,2

Source : loi de finances initiale et projet de loi de finances de fin de gestion

Le **déficit à financer**, estimé à 131 milliards d'euros, diffère du **déficit budgétaire consolidé** précité de 132,4 milliards d'euros, comme indiqué *supra*.

La ligne « Autres besoins de trésorerie » rassemble plusieurs situations dans lesquelles un déficit budgétaire ne se traduit pas systématiquement par un besoin d'endettement de même niveau. En particulier, selon les éléments communiqués par le gouvernement au rapporteur général, un décaissement plus rapide qu'attendu sur les programmes d'investissements d'avenir (PIA), réalisé sur un compte du Trésor, accroît de 2 milliards d'euros le besoin de financement.

Ces phénomènes expliquent que, malgré une diminution du déficit de 8,0 milliards d'euros, le besoin de financement ne se réduise que de 5,3 milliards d'euros, passant de 303,5 milliards d'euros à 298,2 milliards d'euros.

Comme chaque année, l'évolution du besoin de financement n'est pas comblée par une modification du programme d'émissions de dette à moyen terme, qui reste fixé à 300 milliards d'euros, mais par une variation des ressources de court terme.

Une révision du montant des décotes, nettes des primes, qui sont décaissées sur les émissions et les rachats de dette, a pour effet de réduire les ressources de trésorerie à un niveau de - 10 milliards d'euros, contre + 3 milliards d'euros en loi de finances initiale ; pour mémoire, ce phénomène est sans effet sur le financement global car il est compensé sur les flux d'intérêts servi dans les années à venir. En conséquence, la variation nette de l'encours des titres d'État à court terme est prévue à + 5,8 milliards d'euros et non, comme prévu en loi de finances initiale, à + 0,5 milliard d'euros.

Le volume d'émissions de dette à moyen et long terme (300 milliards d'euros) et le montant total des remboursements de nominal à valeur faciale (166,1 milliards d'euros) n'étant pas modifiés, le **2° du II** précise que le plafond de la variation nette de la dette négociable de moyen et long terme, qui n'est autre que la différence entre ces deux valeurs, demeure inchangé.

Enfin, si certaines modifications sont apportées au plafond d'emploi des opérateurs par l'article 8 du projet de loi de finances de fin de gestion (voir *infra*), ce n'est pas le cas pour l'État lui-même. En conséquence, **le présent article ne modifie pas le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**, qui demeure fixé à 2 008 200 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

*

* *

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Les déterminants de l'évolution du solde budgétaire ont été présentés par le rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article tire les conséquences des votes effectués et n'appelle pas d'autres observations.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2025 - CRÉDITS DES MISSIONS

I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 5

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article autorise, au titre des missions du budget général, l'annulation nette de 7,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 7,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

La commission a adopté :

- un amendement n° 3 (FINC.3) qui vise à revenir sur une partie des annulations de crédits du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour préserver le budget alloué au déploiement de caméras de vidéoprotection par les collectivités territoriales ;
- un amendement n° 4 (FINC.4) qui tend à majorer de 16,2 millions d'euros les crédits de paiement du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires », sur l'exercice 2025, afin que soient tenus les engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER) et des contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER) ;
- un amendement n° 5 (FINC.5) qui tend à abonder de 52 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », afin d'améliorer le niveau de compensation de la mission d'aménagement du territoire de La Poste ;

- un amendement n° 6 (FINC.6) qui vise à majorer les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de renforcer le financement par l'État des pôles de compétitivité.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LES DERNIÈRES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS POUR L'ANNÉE EN COURS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

Le présent article, en application du 1° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹, fixe, pour le budget général, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, en les exprimant en variation par rapport aux crédits existants.

Il présente le montant global des ouvertures et des annulations de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à la somme des ouvertures et annulations de crédits prévues sur chaque programme par l'état B annexé au projet de loi de finances.

Les **annulations, nettes des ouvertures**, sont de **7,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **7,4 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Ouvertures et annulations de crédits sur le budget général

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations	Montant net
Autorisations d'engagement	2 908	10 007	- 7 099
Crédits de paiement	2 991	10 356	- 7 364

Source : commission des finances, à partir du présent article

Les ouvertures et annulations de crédits sur les missions du budget général sont présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.

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

*

* *

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : COMPLÉTER LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

La commission des finances a adopté, sur la proposition du rapporteur général, quatre amendements modifiant les ouvertures et annulations de crédits à l'état B :

- un **amendement n° 3 (FINC.3)** qui vise à revenir sur une partie des annulations de crédits du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour préserver le budget alloué au déploiement de caméras de vidéoprotection par les collectivités territoriales ;

- un **amendement n° 4 (FINC.4)** qui tend à majorer de 16,2 millions d'euros les crédits de paiement du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires », sur l'exercice 2025, afin que soient tenus les engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-Régions (CPER) et des contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER) ;

- un **amendement n° 5 (FINC.5)** qui tend à abonder de 52 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », afin d'améliorer le niveau de compensation de la mission de service public d'aménagement du territoire de La Poste;

- un **amendement n° 6 (FINC.6)** visant à majorer les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de renforcer le financement par l'État des pôles de compétitivité.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 6

Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article autorise, au titre des budgets annexes, l'annulation de 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,4 millions d'euros en crédits de paiement.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LES DERNIÈRES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS POUR L'ANNÉE EN COURS SUR LES BUDGETS ANNEXES

Le présent article, en application du 3° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹, fixe, pour les budgets annexes, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, en les exprimant en variation par rapport aux crédits existants.

Il présente le montant global des ouvertures et des annulations de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à la somme des ouvertures et annulations de crédits prévues sur chaque programme par l'état C annexé au projet de loi de finances.

Aucune ouverture de crédit n'étant demandée, il prévoit seulement une **annulation de 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,4 millions d'euros en crédits de paiement** sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » qui, selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances de fin de gestion, correspond à des constatations de sous-consommations.

*

* *

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

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

La commission des finances n'a pas modifié les ouvertures et annulations de crédits sur les budgets annexes.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 7

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article autorise, au titre des comptes d'affectation spéciale, l'ouverture nette de 39,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et, au titre des compte de concours financiers, l'annulation nette de 2 378,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 442,5 millions d'euros en crédits de paiement.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LES DERNIÈRES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS POUR L'ANNÉE EN COURS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE ET LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent article, en application du 3° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹, fixe, pour les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, en les exprimant en variation par rapport aux crédits existants.

Il présente le montant global des ouvertures et des annulations de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à la somme des ouvertures et annulations de crédits prévues sur chaque programme par l'état D annexé au projet de loi de finances.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, les **ouvertures, nettes des annulations**, sont de **39,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

Ouvertures et annulations de crédits sur les comptes d'affectation spéciale

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations	Montant net
Autorisations d'engagement	44,3	4,8	+ 39,5
Crédits de paiement	44,3	4,8	+ 39,5

Source : commission des finances, à partir du présent article

S'agissant des comptes de concours financiers, les **annulations, nettes des ouvertures**, sont de **2 378,1 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **3 442,5 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ouvertures et annulations de crédits sur les comptes de concours financier

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations	Montant net
Autorisations d'engagement	318,4	2 696,5	- 2 378,1
Crédits de paiement	234,7	3 466,0	- 3 231,3

Source : commission des finances, à partir du présent article

Les ouvertures et annulations de crédits sur les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers sont présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.

*

* *

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

La commission des finances n'a pas modifié les ouvertures et annulations de crédits sur les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

II. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 8

Plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État

Le présent article prévoit d'augmenter de 323 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'emploi des opérateurs de l'État, s'agissant de la Société des grands projets (+ 196 ETPT) et des instituts régionaux d'administration (+ 127 ETPT).

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN AJUSTEMENT DU PLAFOND D'EMPLOI DE DEUX OPÉRATEURS

Le présent article, en application du 2° *bis* du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹, fixe le **plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État**, en l'exprimant en variation par rapport aux crédits existants.

Il **accroît de 323 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** ce plafond :

- en rehaussant de **196 ETPT** le plafond d'emplois de la **Société des grands projets (SGP)**, afin d'y intégrer des emplois nécessaires à la conduite du Grand Paris Express et des études sur certains projets de Services express régionaux métropolitains (SERM) ;

- en rehaussant de **127 ETPT** le plafond d'emplois des **instituts régionaux d'administration (IRA)** en raison, selon l'exposé des motifs de l'article, de la réforme de la scolarité dans ces établissements.

Les modifications du plafond d'emplois des opérateurs ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

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

*

* *

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

La commission des finances n'a pas modifié les plafonds d'emplois des opérateurs.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME AMÉLIE DE MONTCHALIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (12 NOVEMBRE 2025)

Réunie le mercredi 12 novembre 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, nous recevons ce matin Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics, pour la présentation du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour l'année 2025, délibéré lundi dernier en conseil des ministres.

La loi de finances de fin de gestion est une catégorie de lois de finances entrée en vigueur en 2023, en application de la révision de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) intervenue en 2021. Il s'agit d'un texte circonscrit qui procède uniquement aux ajustements de crédits indispensables à la fin de gestion de l'année. Elle ne peut donc notamment pas comporter de dispositions fiscales ou de dispositions affectant les dépenses budgétaires des années ultérieures.

Alors que cette innovation, qui vient remplacer les habituelles lois de finances rectificatives de fin d'année, poursuivait un objectif de renforcement de la sincérité budgétaire, son exécution, pour les deux premiers exercices, fut substantiellement différente de celle qui était prévue.

Il semble que, dans les grandes lignes, le budget pour 2025 qui a été exécuté est très proche de la prévision du début d'année, puisque le déficit public s'élèverait à 5,4 %. Cela signe, je l'espère, le retour à une forme de normalité de l'exécution budgétaire.

Cette évolution positive s'est faite, encore une fois, au prix d'importants efforts de régulation budgétaire infra-annuelle, dont un décret du 25 avril qui a annulé près de 3,1 milliards d'euros. Fort heureusement, on ne tutoie plus les sommets atteints par les 10 milliards d'euros de crédits annulés en février 2024, ce qui n'avait d'ailleurs pas suffi à redresser la situation.

Selon l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), les prévisions de recettes, de dépenses et de solde pour 2025 sont crédibles. Je rappelle toutefois qu'elles peuvent encore varier jusqu'en mars 2026 et la publication définitive des comptes par l'Insee.

Le Haut Conseil n'en souligne pas moins le besoin d'une stricte maîtrise, en fin de gestion, de la dépense pilotable. Il rappelle que la réduction du déficit public en 2025 de 0,4 point est finalement limitée, d'autant qu'elle fait suite à une forte dégradation des comptes en 2023 et en 2024.

Compte tenu de ces observations, pouvons-nous considérer que ce cycle de deux années de prévisions défaillantes et de dérives des comptes publics, dont nous continuons à payer le prix, est désormais derrière nous ?

Avant de vous céder la parole, je vous indique que cette audition est retransmise sur le site internet du Sénat, ainsi que sur les réseaux sociaux.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics. – Ce PLFG est le dernier jalon de l'exécution de la loi de finances de 2025, adoptée le 14 février dernier. Vous l'avez dit, il s'agit d'un texte technique qui retrace les principaux événements survenus en cours de gestion et prévoit d'ajuster la répartition de certains crédits pour répondre aux imprévus, comme chaque année.

Ce texte n'a pas d'autre objectif que de garantir précisément, en toute transparence, la bonne exécution de la dépense. Selon le HCFP, nous sommes en passe d'atteindre l'objectif qui avait été fixé dans un cadre très particulier, celui d'une commission mixte paritaire (CMP) conclusive, dont le texte, sans amendement ultérieur du Gouvernement, est devenu le budget de la Nation.

Le PLFG ne contient aucune dépense ni aucune économie supplémentaire. En clair, il ne révèle rien que vous ne connaissiez déjà. J'appelle votre attention sur le fait que l'un des tableaux non normatifs a été artificiellement majoré, car les crédits ouverts pendant la période de services votés y ont été intégrés. Le rapporteur général et le président de la commission ont reçu, dès lundi soir, les corrections à ce tableau.

Ce PLFG prévoit cinq principales ouvertures de crédits. Il est essentiel qu'ils soient votés, afin que nous puissions terminer l'année en honorant l'ensemble de nos engagements.

La première ouverture concerne l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité, dont la dynamique est plus allante que prévu. Il s'agit d'une ouverture de 450 millions d'euros visant à garantir le bon versement des crédits en décembre.

La deuxième ouverture, d'un montant de 119 millions d'euros, vise à pérenniser les 203 000 places d'hébergement d'urgence et à les maintenir en fonctionnement d'ici à la fin de l'année.

La troisième ouverture, qui s'élève à 190 millions d'euros, porte sur la mission « Sécurités ». Elle a pour objet de répondre aux besoins supplémentaires de protection des populations à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie et de traiter les conséquences des incendies qui ont frappé notre pays l'été dernier. Notez que 45 millions d'euros sont aussi ouverts sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », pour faire face aux dépenses exceptionnelles à Mayotte, à la suite du cyclone Chido, et à La Réunion, après le passage du cyclone Garance.

La quatrième ouverture concerne la mission « Défense » : 349 millions d'euros sont destinés à financer les surcoûts, dans un contexte opérationnel de tensions croissantes, et à accélérer l'effort de réarmement.

La cinquième ouverture a trait aux énergies renouvelables (EnR) : nous devons 1,1 milliard d'euros de plus aux producteurs d'EnR au titre de nos engagements.

Ces ouvertures de crédits sont gagées par des annulations sur la réserve de précaution qui, depuis cette année, est devenue une réelle réserve interministérielle ; votre commission m'a entendue à deux reprises sur ce sujet.

Les autres annulations prévues visent à ajuster les dépenses effectives et à ajuster les niveaux de trésorerie pour un certain nombre d'opérateurs. Ainsi, dans le cadre de la mission « Investir pour la France de 2030 », nous annulons 1,6 milliard d'euros de crédits afin que Bpifrance et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ne finissent pas l'année avec une trésorerie excédentaire de 5 milliards d'euros. En conséquence, leur excédent ne sera plus que de 3 milliards d'euros environ. Il nous semblait que, vu la contrainte budgétaire qui est la nôtre, mieux piloter ces éléments de trésorerie était essentiel.

Nous n'opérons aucune coupe ni dans les budgets des ministères ni dans les prestations. Il s'agit plutôt de mettre en œuvre les principes de bonne gestion qui, à eux seuls, devraient nous permettre de tenir la cible de dépenses inscrite dans la loi de finances initiale.

Vous l'avez rappelé, monsieur le président, notre mission consiste à faire respecter le compromis trouvé en février dernier. J'apporte toutefois une précision à votre propos : le HCFP ne dit pas que nous sommes certains d'avoir un déficit qui atteindra 5,4 points de PIB ; il affirme seulement que les risques sont centrés, entre 5,3 et 5,5 points. En d'autres termes, les aléas haussiers sont de même nature que les aléas baissiers.

Nous connaissons le montant définitif du déficit au début de l'année 2026, lors de la finalisation des comptes nationaux. Bien entendu, nous ne nous réjouissons pas de ce déficit, mais le résultat est meilleur qu'espéré, notre souci étant d'éviter un dérapage. Cela confirme que nous pouvons toujours réduire le déficit à 3 % en 2029, grâce à une baisse régulière et constante.

En outre, ces efforts révèlent la nouvelle démarche que nous avons engagée, de vigilance collective. En effet, nous tenons à nous assurer que le périmètre des dépenses de l'État est tenu. Les dépenses des ministères et des prélèvements sur recettes pour l'Union européenne (PSR-UE) et les collectivités territoriales (PSR-CT), dans leur ensemble, sont exécutées à 300 millions d'euros près par rapport au texte que vous avez adopté en février dernier.

Dans le même temps, notre économie s'est montrée plus résiliente que celle des pays voisins, avec une meilleure performance de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS), qui compense une moins bonne tendance de la TVA – je pourrai y revenir en détail, si vous le souhaitez.

Une bonne maîtrise de nos finances publiques, après des années très difficiles, est le signe que nous pouvons y arriver. Comme l'a rappelé le Premier ministre de nombreuses fois, le Gouvernement propose et le Parlement vote et dispose : le Gouvernement doit donc appliquer strictement la loi que vous aurez votée.

Notre démarche est un gage de crédibilité à la fois pour nos partenaires européens et internationaux, pour nos créanciers, pour les parlementaires et pour les Français. Après deux années marquées par des dérapages budgétaires – Éric Lombard et moi-même étions venus évoquer ce sujet devant votre commission –, un changement de méthode était nécessaire. D'où la mise en œuvre d'un plan d'action pour les finances publiques fondé sur de nouvelles méthodologies d'échange, des comités d'alerte et des cercles de prévisionnistes, dont les travaux complètent les prévisions du ministère. Dans ce cadre, nous souhaitons partager régulièrement, comme nous l'avons fait en avril et en juin dernier, toutes les données disponibles sur la dépense et les recettes de l'État, des collectivités et de la sphère sociale.

Bref, ces éléments sont à mes yeux utiles pour que vous puissiez jouer pleinement votre rôle de contrôle du Gouvernement et pour que celui-ci soit obligé de prendre les décisions qui s'imposent en matière de finances publiques.

Je souhaite que ce qui a été mis en place en 2025 perdure en 2026, car il y a là quelque chose de plus profond et de plus utile qu'une seule réponse à un problème de conjoncture.

Pour conclure, ce texte ajuste une exécution budgétaire conduite avec vigilance et anticipation. Cette bonne exécution en 2025 est absolument essentielle au travail conduit en ce moment à l'Assemblée nationale et qui aura bientôt lieu au Sénat : celui qui consiste à trouver un nouveau compromis budgétaire permettant de réduire le déficit, sur la base de prévisions équilibrées.

Les Français, les créanciers et les observateurs seront ainsi en mesure de vérifier que notre pays est capable de tenir les objectifs fixés. Je considère qu'il s'agit d'une étape démocratique tout à fait importante.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. –Je note avec intérêt, madame la ministre, l'apparition d'un nouvel élément de langage : la « vigilance collective ». Le Sénat vous proposera pour sa part une « loyauté exigeante ».

Ma première question porte sur l'exécution du budget. Vous l'avez dit, la France a vécu sous le régime des services votés jusqu'au 14 février 2025. Nous avons entendu des points de vue divers à cette époque : certains prétendaient que ce régime allait coûter plus cher, d'autres pensaient qu'il nous permettrait de faire des économies. À ce jour, nous n'avons reçu aucune évaluation claire sur ce sujet de la part du Gouvernement. Quel bilan pouvez-vous dresser de l'impact des services votés à la fois sur les dépenses effectives et sur la manière dont les politiques publiques et les services publics ont été assurés en 2025 ?

Deuxièmement, je note avec intérêt que la prévision du solde effectif reste inchangée. Vous avez précisé que le déficit serait centré entre 5,3 et 5,5 points de PIB, mais je note que la part du solde structurel et du solde conjoncturel n'est pas tout à fait celle qui était prévue. Alors que le solde structurel était évalué à - 4,8 points de PIB potentiel, il serait finalement de - 5,1 points de PIB potentiel en exécution. À l'inverse, le solde conjoncturel était anticipé à - 0,6 point ; il atteindrait finalement - 0,2 point de PIB potentiel en exécution.

Quelles sont les raisons d'une telle dégradation du solde structurel ? Après le discours sur le prétendu « pas de bol », que nous avons entendu maintes fois ces dernières années, peut-on espérer un effet « coup de bol » ?

Troisièmement, il ressort des données trimestrielles publiées par l'Insee que l'acquis de croissance pour 2025 est d'ores et déjà estimé à 0,8 %, contrairement à 0,7 % en début d'année. Ne pensez-vous pas que le déficit définitif sera moins important que celui qui a été annoncé ? Si tel n'est pas le cas, quels sont les éléments qui incitent le Gouvernement à rester prudent ? Cette question est importante, car 0,1 point de PIB représente environ 3 milliards d'euros, ce qui n'est pas neutre.

Quatrièmement, la TVA en 2025, dont la moins-value s'élevait à 4,5 milliards d'euros lors de l'estimation révisée de septembre, subirait une moins-value supplémentaire de 0,5 milliard d'euros selon ce PLFG. Comment l'expliquez-vous ? Des « effets de structure » peuvent-ils expliquer cette variation sensible ?

Enfin, je veux évoquer un problème récurrent, celui de la sous-compensation des missions de service public de La Poste, à hauteur de 52 millions d'euros. L'an dernier, nous avons consenti un premier effort, mais celui-ci n'a pas suffi à résoudre cette difficulté. Je vous ai sollicitée il y a trois jours sur ce sujet, qui devient un véritable marronnier, en souhaitant qu'il puisse être traité par voie d'amendement dans le cadre de ce PLFG.

Deuxième marronnier, beaucoup moins coûteux pour les finances publiques : l'enveloppe de 9 millions d'euros allouée aux pôles de compétitivité. Les rapporteurs spéciaux de la mission concernée ont retiré leurs amendements sur le sujet, après que je leur ai indiqué que je prenais l'engagement de régler cette question dans le cadre de ce PLFG. Il convient de

trouver des solutions. J'appelle le Gouvernement à se pencher plus près sur cette question l'année prochaine.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Sous le régime des services votés, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ont chacune baissé de 5 % entre janvier et mars 2025. Néanmoins, beaucoup d'investissements ont été réalisés par la suite et il n'y a pas eu de *shutdown* à l'américaine : l'État a continué de fonctionner et nous n'avons pas suspendu la paie des fonctionnaires.

Il n'empêche que le régime des services votés ne peut être qu'une gestion temporaire. Celle-ci peut convenir pour quatre ou six semaines, mais, au-delà, elle pose problème : on l'a vu en matière sociale, d'administration des collectivités et d'agriculture.

Ce régime ne permet pas, en tant que tel, de réaliser des économies budgétaires, en raison d'un grand nombre de dépenses contraintes : dépenses sociales, remboursement des créanciers extérieurs, prélèvements sur recettes pour les collectivités territoriales et l'Union européenne, transferts à la sécurité sociale, etc.

Nombreux sont ceux qui affirment que l'on peut se satisfaire des services votés, sans avoir à adopter de budget. Mais c'est mal connaître le fonctionnement de l'État et les engagements intrinsèques à notre dépense publique.

Concernant le solde conjoncturel et structurel, il faudrait qu'on reprenne avec vous en détail le calcul auquel nous sommes parvenus, sachant qu'entre-temps les prévisions de croissance et d'inflation ont été révisées. Structurellement, il existe un déséquilibre entre nos dépenses et nos recettes. Je note toutefois que la conjoncture a été un peu meilleure en milieu et en fin d'année.

Le déséquilibre est assez profond entre nos dépenses, qui sont très dynamiques dans la sphère sociale, et nos recettes, qui ne sont pas infiniment disponibles dans un pays où le taux de prélèvements obligatoires s'élève à près de 44 % du PIB et au total à 53 % pour le taux de recettes publiques.

Il nous a paru raisonnable de ne pas réviser le déficit à la baisse, car si la croissance a en effet été plus élevée qu'escompté, l'inflation, elle, a été plus basse. Nous restons par ailleurs dans une zone de prudence en matière de TVA, car l'effet mécanique de la croissance sur les recettes de TVA est aujourd'hui plus incertain. Le HCFP estime d'ailleurs que, sous réserve d'une gestion sérieuse, une prévision de déficit public à 5,4 % de PIB est crédible.

Je rappelle de plus que, comme chaque année, il nous faut tenir compte d'un certain nombre d'incertitudes. Les indépendants disposent notamment de plusieurs mois de latitude pour le paiement de leurs cotisations aux Urssaf, ce qui peut rapidement emporter un différentiel de 2 à 3 milliards d'euros.

En 2023 et en 2024, années marquées par un ralentissement de l'inflation, nous avons constaté une très forte chute de l'élasticité des recettes fiscales, notamment d'IS et de TVA, au PIB.

En 2025, si les recettes d'IS et d'IR ont été un peu plus élevées qu'escompté, la situation de la TVA demeure préoccupante, puisque les recettes ont augmenté moins vite que la base taxable, qui est en hausse de 1,7 %. J'ai donc demandé à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Insee, à la direction générale des entreprises (DGE) et à l'ensemble des services de Bercy de mener une étude afin de comprendre les causes de cette situation.

La sous-valorisation massive des petits colis qui entrent sur notre territoire constitue à ce stade la première piste sérieuse. En dessous d'une valeur de 150 euros, ces colis sont exonérés de droits de douane, alors que, pour une partie, ils sont constitutifs de flux d'importation dissimulés. Pour avoir assisté à l'ouverture de certains colis à l'aéroport de Roissy avec le ministre Papin récemment, je puis en effet témoigner que les quantités commandées ne sont parfois pas cohérentes avec un usage personnel.

La deuxième piste est le fort décalage que nous observons entre la consommation et les déclarations de TVA. C'est donc que la sphère de l'économie dissimulée, et, partant, de la fraude, croît aux dépens des recettes de TVA.

La troisième piste a trait à la boucle de TVA elle-même. La réforme de la facturation électronique est à ce titre essentielle, puisqu'en permettant de prédéclarer la TVA, en quelque sorte à la source, elle contribuera à réduire le nombre d'erreurs et de fraudes tout en soulageant la trésorerie des entreprises.

En ce qui concerne enfin La Poste, vous proposez, monsieur le rapporteur général, de compenser, dans le présent PLFG, le budget, selon vous insuffisant, alloué à cet opérateur dans le projet de loi de finances pour 2026. Pour ce qui est des pôles de compétitivité, vous souhaitez organiser un report, en ouvrant en 2025 des crédits qui seront reportés en 2026. Si le Parlement est par définition souverain, je préférerais pour ma part que nous gérions les besoins de 2026 dans le budget de 2026. Si tel était toutefois le choix du Sénat, le Gouvernement accompagnerait naturellement cette décision.

M. Dominique de Legge. – En ce qui concerne la mission « Défense », vous avez évoqué l'ouverture de 349 millions d'euros de crédits de paiement. Pour la parfaite information de notre assemblée, j'ajoute que 188 millions d'euros de crédits ont toutefois été annulés, soit un solde de 121 millions d'euros.

Comment inscrivez-vous cette évolution des crédits de paiement dans le contexte plus large de la fin de gestion ? Autrement dit, comment comptez-vous limiter le report de charges sans dégeler les crédits actuellement mis en réserve pour assurer le financement des surcoûts engagés ?

Mme Isabelle Briquet. – Le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025 confirme la dérive préoccupante de notre dette publique. Avec un ratio qui atteindra 116 % du PIB et une charge d'intérêts de 65 milliards d'euros, la France bat un record historique, sans choc exceptionnel pour justifier cette situation. Le Haut Conseil des finances publiques souligne d'ailleurs que le déficit est désormais entièrement structurel, si bien que même en cas de reprise, la situation ne s'améliorerait pas spontanément.

Depuis 2017, la trajectoire de dette résulte pour une part de choix fiscaux pérennes – suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), de la taxe d'habitation, suppression partielle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), réduction de l'impôt sur les sociétés. Au total, ce sont plus de 60 milliards d'euros de recettes qui ont été durablement effacés, sans que l'investissement productif ou industriel n'en tire bénéfice. La politique économique actuelle semble donc piégée entre deux impasses : le déni, qui consiste à poursuivre une politique de l'offre défaillante, et l'austérité, qui consisterait à couper dans la dépense sans discernement.

Dans ce contexte, comment le Gouvernement entend-il rendre soutenable la trajectoire de dette sans revenir au moins partiellement sur ce désarmement fiscal ? Par ailleurs, si la maîtrise des comptes publics est une nécessité, quel dispositif concret le Gouvernement compte-t-il mettre en place pour évaluer l'efficacité de la dépense au-delà de la simple logique comptable ?

Mme Christine Lavarde. – Je constate qu'une fois de plus, les données de l'article liminaire ne figurent dans la maquette qu'en points de PIB. S'agissant de milliards d'euros, j'estime qu'il serait bienvenu d'indiquer également les montants.

Ma deuxième remarque porte sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI), auxquelles on retire 30 millions d'euros dans le PLFG, avant de les ponctionner de 175 millions d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026. Au total, 43 % des taxes pour frais de chambre consulaire qui sont payées par les entreprises seront ainsi captées par le budget général de l'État.

Si vous estimez que ces structures n'ont pas besoin d'autant d'argent pour fonctionner – il semblerait pourtant que certaines d'entre elles rencontrent de grandes difficultés –, diminuons les taxes qui pèsent sur les entreprises et prenons le temps de réfléchir à la refonte du modèle qui s'impose, madame la ministre.

M. Grégory Blanc. – Vous avez indiqué que ce PLFG ne comportait pas d'annulations de crédits, madame la ministre. Or je lis que 4,2 milliards d'euros de crédits de paiement seront annulés et que 3 milliards de crédits seront ouverts. La différence étant à ma connaissance non nulle, pourriez-vous préciser vos propos ?

Par ailleurs, comment les 800 millions d'euros de coupes dans le budget de la mission « Travail et emploi » sont-ils ventilés ?

Enfin, si la situation des collectivités territoriales est un peu plus favorable qu'escompté, ce qui contribue à amoindrir la dégradation de la situation d'ensemble, les départements sont toujours en difficulté. L'année dernière, la loi de finances de fin de gestion prévoyait un certain nombre de dispositifs pour aider ces derniers. Comment comptez-vous cette année soutenir l'investissement des départements ?

M. Pascal Savoldelli. – Une annulation de 3 milliards d'euros est prévue pour la mission « Remboursements et dégrèvements », dont je suis le rapporteur spécial. Vous évoquez un nécessaire changement de méthode, madame la ministre. Au regard des montants annulés, ne pensez-vous pas qu'il aurait été plus respectueux des droits du Parlement de déposer un projet de loi de finances rectificative ?

Je regrette par ailleurs, mais vous n'y êtes pour rien, que le projet de loi qui nous est présenté soit au fond le reflet des travaux de la commission mixte paritaire sur le PLF 2025, au sein de laquelle un certain nombre de groupes politiques du Sénat comme de l'Assemblée nationale n'étaient pas représentés. On ne peut pas chercher des compromis de septembre à décembre puis écarter certains groupes au moment de trancher. Cela pose un problème démocratique.

M. Olivier Paccaud. – Vous avez beaucoup insisté dans votre propos liminaire sur votre changement de méthode, madame la ministre. Bruno Le Maire expliquait le dérapage abracadabrantesque des comptes publics lorsqu'il était ministre de l'économie par ce qu'il nommait une *perfect storm*. Avec vos nouvelles méthodes, peut-on écarter la crainte qu'une *perfect storm* s'abatte sur la France ?

M. Claude Raynal, président. – Je reviens sur les CCI. Dans le cadre d'une négociation avec le Gouvernement, ces dernières ont accepté un prélèvement de 100 millions d'euros échelonné sur plusieurs années. Cet accord, conclu en 2024, est déjà rendu caduc par le Gouvernement.

Je rappelle que dans le cadre du PLF pour 2025, le Gouvernement avait déjà tenté de porter le prélèvement de 20 à 40 millions d'euros, ce que le Parlement avait refusé, souhaitant en rester aux termes de l'accord. Or vous proposez aujourd'hui d'augmenter ce prélèvement non plus de 20, mais de 30 millions d'euros. Vous comprendrez ce qu'une telle démarche peut avoir d'irritant, madame la ministre.

Comme l'indiquait Christine Lavarde, si la trésorerie des CCI atteint des niveaux trop élevés, il convient de baisser les taxes, car cet argent appartient non pas à l'État, mais aux entreprises. Vous m'accorderez qu'il est quelque peu incohérent que l'État prélève les CCI tout en envisageant de baisser la CVAE, madame la ministre.

En tout état de cause, en l'absence de nouvel accord, je suis favorable à l'application de l'accord conclu avec les CCI.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – En ce qui concerne la mission « Défense », je vous confirme que nous allons dégeler la réserve, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, afin de financer tout ce qui est déjà prévu. Au total, en intégrant la consommation des reports entrants, le dégel de la réserve et les ouvertures de crédits, 1 milliard d'euros supplémentaires seront bien alloués au ministère des armées par rapport à la loi de finances initiale afin d'accélérer le déploiement des efforts de réarmement. Par sincérité, nous actons nos besoins effectifs.

En 2025, le taux de prélèvements obligatoires s'établit à 43,6 % du PIB, contre 44 % en 2019. En 2023 et 2024, en raison de la cassure de l'élasticité des recettes fiscales au PIB, le taux de prélèvements obligatoires a fortement chuté – phénomène économique inédit, cette cassure a également affecté d'autres pays européens.

Les recettes fiscales et non fiscales de l'État s'établissant toutefois à 53 % du PIB, j'estime qu'il faut utiliser la notion de désarmement fiscal avec prudence, madame Briquet.

Dans la période antérieure au covid-19, nous avions moins de 3 % de déficit public, les comptes de la sécurité sociale étaient à l'équilibre et notre taux de prélèvements obligatoires s'établissait à 44 % du PIB, contre 43,6 % aujourd'hui et alors que notre déficit public atteint 5,4 % de PIB. Dans le PLF 2026, il est proposé de porter notre taux de prélèvements obligatoires à 43,9 %, que nous allons arrondir à 44 %, mais il est faux de conclure de notre situation que ce sont les recettes qui nous manquent, même si, comme je l'indiquais, il nous faut résorber l'écart entre l'évolution de la base taxable et celle des recettes de TVA.

Nous allons vous envoyer le tableau de l'article liminaire avec les montants en euros, madame Lavarde. J'estime du reste que nos textes budgétaires devraient également présenter plus clairement les transferts : dans le PLF 2026, le Gouvernement table sur un déficit de 4,7 % du PIB, qui, selon les maquettes de comptabilité nationale, se décline comme suit : 4,5 points pour l'État, 0,3 point pour les collectivités locales et un excédent de 0,1 point de PIB pour la sécurité sociale au sens large. En matière de dépenses, ce déficit se ventile très différemment, puisque 1,6 % sont imputables à l'État, 0,9 % aux collectivités locales et 2,2 % à la sécurité sociale.

Il serait sans doute utile de réformer les maquettes des textes budgétaires, *via* une proposition de loi organique, de sorte que les éléments qui vous sont présentés se fondent davantage sur la réalité. Entre fin 2023 et fin 2025, alors que le montant correspondant à la somme des dépenses de l'État, de la charge de la dette et des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) a baissé de 0,1 %, les dépenses des collectivités

ont augmenté de 3,1 %, et celles de la sphère sociale de 5,5 %. J'estime que ces éléments sont nécessaires à la tenue d'un débat objectif.

Les CCI ne relèvent pas de mon portefeuille, et si j'assume par solidarité l'ensemble de ce PLFG, je comprends que le prélèvement proposé laisse de nombreux acteurs perplexes. À la fin de l'année 2024, la trésorerie cumulée de l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie de France atteignait 871 millions d'euros. Si un prélèvement de 30 millions d'euros paraît à ce titre tout à fait absorbable, nous savons bien que ces ressources ne sont pas équitablement réparties et que les enjeux de mutualisation, de mise en réseau et de régionalisation sont tout à fait essentiels.

Le rapprochement des CCI et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) me paraît par ailleurs d'autant plus nécessaire que 60 % des entreprises cotisent auprès des deux réseaux. Plus largement, il convient de supprimer les doublons que nous avons cartographiés, que ce soit en matière de soutien au développement commercial, d'aide à l'export ou à la transition écologique, des acteurs comme Bpifrance, Business France ou l'Ademe proposant des aides comparables à celles que proposent les CCI.

Dans ce PLFG, le Gouvernement vous livre la conclusion de notre année, monsieur Blanc. Le périmètre des dépenses de l'État correspond à ce que vous avez voté, à 300 millions d'euros près. Nous n'avons pas fait d'économies dans votre dos en procédant à des annulations sèches pour dépenser moins que ce qui avait été prévu. Les suppressions de réserves dans certaines missions servent à financer les dépenses d'autres missions, dont la réserve a été intégralement consommée. Il n'y a toutefois pas d'annulations globales, dans la mesure où l'exécution du périmètre de dépenses de l'État n'est pas inférieure à ce qui a été voté. Le delta que vous pointez servira à financer d'autres ouvertures de crédits qui interviendront avant la fin de l'année, d'une part, et des reports, d'autre part. Autrement dit, il n'y aura pas de cagnotte.

J'insiste sur ce point, parce qu'en 2023 et en 2024, le niveau de recettes ayant été très bas, il y avait eu des sous-exécutions, ce qui n'est pas le cas cette année. Nous allouons certains crédits différemment, notamment parce que les dépenses liées à la prime d'activité et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont en hausse.

En ce qui concerne la mission « Remboursements et dégrèvements », monsieur Savoldelli, les remboursements et dégrèvements relatifs à la TVA sont en baisse de 3,3 milliards d'euros, et de 1,5 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu, mais ils sont en hausse de 1,4 milliard d'euros pour l'impôt sur les sociétés. Le solde est présenté dans la fiche que je vous remettrai. Il n'y a pas d'entourloupe !

S'agissant du fonctionnement de la commission mixte paritaire pour le projet de loi de finances initiale, le Gouvernement n'étant nullement responsable du règlement des assemblées, je puis seulement vous dire que je

me suis efforcée d'appliquer à la lettre le texte qui en est issu afin d'éviter tout écart entre le texte et son exécution et, partant, de rétablir la confiance qui avait été rompue les années précédentes.

J'en viens aux crédits de la mission « Travail et emploi ». Sur un budget de 18,9 milliards d'euros, 1,3 milliard d'euros ont été mis en réserve – en vertu d'un taux de mise en réserve qui est du reste validé par la Cour de comptes, faute de quoi le budget est considéré comme insincère. Nous annulons 825 millions d'euros de réserve et dégelons les 700 millions d'euros restant au profit de la mission.

Pour ma part, j'ai pris comme ligne de cohérence le « quoi qu'il arrive », monsieur Paccaud. Cela m'a conduite à rendre des comptes régulièrement au Parlement, en vous donnant le détail des recettes et dépenses non seulement de l'État, mais aussi des collectivités, des hôpitaux et de l'infrastructure sociale, de manière à rester au plus près de ce qui avait été voté, y compris dans le cas où ce qu'a décrit Bruno Le Maire se produirait – un choc inflationniste, un choc sur les prix d'énergie, un ralentissement mondial.

Permettez-moi de retracer l'année écoulée : en janvier, nous étions en services votés ; le 14 février, le PLF a été promulgué ; le 1^{er} mars, le président Zelensky était à la Maison-Blanche et nous doutions de notre capacité à assurer notre défense continentale ; le 2 avril, Donald Trump lançait le *Liberation Day* ; le 13 juin, les premières frappes d'Israël en Iran entraînaient de fortes distorsions sur les prix, notamment du pétrole ; le 1^{er} juillet, notre pays était frappé par une canicule exceptionnelle ; le 28 juillet, un accord commercial était signé entre l'Europe et les États-Unis ; le 25 août, le Premier ministre annonçait qu'il solliciterait un vote de confiance.

Sans ces points de rendez-vous réguliers et sans cette méthode, je crois que je ne serais pas en mesure, aujourd'hui, de vous présenter un déficit centré autour de 5,4 % du PIB. Dans le monde incertain qui est désormais le nôtre, il me paraît utile de continuer à employer cette méthode.

Pourriez-vous enfin préciser votre question relative aux collectivités locales, monsieur Blanc ?

M. Grégory Blanc. – Si la situation des collectivités locales est moins dégradée qu'escompté, ce qui profite au solde global du budget de l'État, certaines collectivités, notamment les départements, ne vont pas bien du tout. Or vous n'avez pas évoqué de dispositif pour soulager ces derniers, certains avaient été soutenus dans le cadre de la loi de finances de fin de gestion pour 2024.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – La dynamique de dépenses d'investissement des collectivités et les dépenses de fonctionnement du bloc communal ont en effet été un peu inférieures à ce qui était escompté. À l'inverse, les recettes du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ont été très dynamiques.

Nous aurons des débats fournis sur le financement, la trésorerie et les enjeux de péréquation entre les collectivités, monsieur le sénateur. Au vu de la situation de nos finances publiques, il nous faut nous montrer très vigilants. Pour ma part, je suis frappée par le contraste entre la grande disparité des situations et l'homogénéité des solutions, dont le coût, souvent élevé, ne garantit pas toujours l'efficacité. Nous y reviendrons dans les prochains jours.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie de vos réponses, madame la ministre.

II. EXAMEN DU RAPPORT (19 NOVEMBRE 2025)

Réunie le mercredi 19 novembre 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025.

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons le rapport général de Jean-François Husson sur le projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le PLFG a pour objet principal d’ajuster les crédits relatifs à l’exercice 2025. Il ne peut pas contenir de mesures fiscales, à la différence des projets de loi de finances rectificative (PLFR).

Pour la seconde année consécutive, nous examinons le texte initial proposé par le Gouvernement et non celui modifié par l’Assemblée nationale, puisque nos collègues députés ont finalement rejeté hier l’ensemble du PLFG pour 2025, après de nombreuses heures de débats et alors que l’examen du projet de loi de finances (PLF) avait été pendant ce temps-là suspendu. Le sort de ce PLFG est caractéristique de ce qui se passe lorsqu’un gouvernement renonce à exercer toutes ses prérogatives constitutionnelles face à une assemblée politiquement morcelée et sans majorité. Il n’y a ni cap ni boussole, et je ne suis pas sûr que le chemin emprunté soit le meilleur à suivre.

J’en viens au fond de ce PLFG. Comme à l’accoutumée, je vous présenterai tout d’abord l’actualisation du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement ainsi que la situation générale des finances publiques en 2025, qui n’a rien à voir avec la sortie de route budgétaire de l’an dernier. Dans un second temps, je me concentrerai sur le seul budget de l’État, au cœur de ce texte.

Le Gouvernement retient dans le PLFG une croissance du PIB en volume de 0,7 % en 2025, inchangée par rapport à la prévision présentée dans le PLF pour 2026, mais inférieure de 0,2 point à la prévision retenue dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2025. L’estimation de croissance reste en ligne avec les dernières prévisions institutionnelles.

À vrai dire, l’acquis de croissance sur les trois premiers trimestres est d’ores et déjà de 0,8 %, selon les données publiées par l’Insee à la fin du mois d’octobre dernier, après l’élaboration du PLFG. Une simple stagnation au quatrième trimestre suffirait donc à dépasser la cible. C’est pourquoi le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) indique dans son avis que « l’hypothèse de 0,7 % est crédible et a même des chances d’être dépassée ».

Cela reste toutefois modeste en comparaison de la situation internationale, et notamment deux fois moins élevé que la croissance moyenne de la zone euro, elle-même deux fois moins élevée que la croissance mondiale.

Le plus notable pour l'année 2025, dans la composition de la croissance, est la forte contribution négative du solde extérieur, qui est de - 0,8 point, et, en miroir, la forte contribution positive des stocks, à hauteur de +0,9 point, alors que la loi de finances de 2025 prévoyait une contribution relativement neutre, de 0,1 point pour chacun de ces deux postes.

Selon le HCFP, l'activité en 2025 aurait « globalement été freinée par les mesures commerciales américaines et le climat d'incertitude prolongée, qui a notamment pu entretenir des comportements attentistes ». En effet, « les exportations ont été affectées par les mesures tarifaires et les délais de livraison du secteur aéronautique, se traduisant par un fort accroissement des stocks ».

L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) confirme que, au cours du premier semestre 2025, « la croissance a changé de nature », alors qu'elle avait été « tirée depuis deux ans par l'amélioration du commerce extérieur ».

Toutefois, les chiffres de l'Insee publiés après l'élaboration du PLFG laissent entrevoir une amélioration de la contribution du commerce extérieur, au détriment des stocks, « en raison d'exportations plus dynamiques dans l'aéronautique mais aussi dans la chimie et la pharmacie » au troisième trimestre.

Quant au *policy mix*, c'est-à-dire l'effet combiné des politiques budgétaire et monétaire sur le PIB, les données montrent une inversion des parts prises, d'un côté, par la politique budgétaire, et, de l'autre, par la politique monétaire, entre 2024 et 2026, pour aboutir à un effet combiné de ces politiques conjoncturelles finalement assez stable.

La contribution de la politique budgétaire à la croissance devrait ainsi être négative en 2025. C'est le « contrecoup », assez puissant, de la dérive des comptes publics des années 2023 et 2024 : l'an dernier, l'impulsion budgétaire liée à la dérive, inattendue, des comptes publics avait profité à la croissance à hauteur de 0,3 point de PIB. Mais il est évident que cela ne pouvait pas durer et, cette année, la première marche de la nécessaire consolidation budgétaire freine la demande privée et donc notre croissance.

En sens inverse, la baisse du taux directeur principal de la Banque centrale européenne (BCE), passé de 4 % à 2 % entre juin 2024 et juin 2025, et qui ne déploiera tous ses effets qu'au bout de dix-huit mois, nous donne un peu d'air. En se livrant à un exercice de prospective, on pourrait imaginer que, sans les efforts que la France doit malheureusement faire pour remédier au dérapage de ses comptes publics de 2023 et 2024, le *policy mix* soit bien plus favorable à la croissance, qui profiterait à plein du desserrement des taux.

En matière de finances publiques, pour la première fois depuis que les PLFG existent, c'est-à-dire depuis 2023, l'exécution serait tenue en 2025, avec un déficit public à 5,4 % du PIB, comme prévu en début d'année. Cela ne

s'est pas fait sans d'importants efforts de régulation budgétaire infra-annuelle, sur lesquels je reviendrai.

Nous avons cependant déjà pris un peu de retard sur la trajectoire prévue dans le plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT), que nous essayons de rattraper en 2026. La trajectoire de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) semble, elle, totalement hors d'atteinte, mais nous donne un aperçu de ce que pourraient être nos finances publiques si le Sénat, qui souhaitait même un effort supplémentaire, avait davantage été entendu, et sans les dérapages néfastes des années 2023 et 2024...

Pour finir, une petite alerte tout de même : la cible de 5,4 % devrait être atteinte, mais la part prise par les soldes structurel et conjoncturel a fortement varié depuis la loi de finances : alors que le solde structurel était anticipé à -4,8 points de PIB potentiel, il serait finalement de -5,1 points de PIB potentiel en exécution ; à l'inverse, alors que le solde conjoncturel était anticipé à -0,6 point de PIB potentiel, il serait finalement de -0,2 point de PIB potentiel en exécution. Cela signifie que le solde public hors conjoncture s'est dégradé par rapport à la prévision initiale.

La dépense aurait augmenté plus que prévu au cours de l'année pour les administrations publiques centrales – en fait surtout pour les organismes divers d'administration centrale – ainsi que pour les administrations de sécurité sociale, alors que les administrations publiques locales se seraient au contraire illustrées par une bonne maîtrise de leurs dépenses : non seulement moins de dynamisme que prévu ou craint, mais aussi un dynamisme moindre que celui des autres administrations publiques.

J'en viens à la description du budget de l'État.

Le déficit budgétaire de l'État serait de 131 milliards d'euros en 2025, soit 8 milliards d'euros de moins que le déficit de 139 milliards d'euros prévu dans la LFI.

Un retour tout d'abord sur l'année 2025, qui est l'année du « budget de la Saint-Valentin », puisque la loi de finances a été promulguée le 14 février seulement. J'espère d'ailleurs qu'une véritable évaluation du fonctionnement de l'État en période de services votés sera réalisée et communiquée au Parlement ; le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de 2025 devrait en être l'occasion.

Le Gouvernement a pris un décret d'annulation de crédits le 25 avril 2025, dont le montant de 2,6 milliards d'euros peut paraître certes modéré, mais qui a permis de contribuer à la préservation du solde en réduisant les crédits disponibles. Ces annulations ne sont que partiellement revenues sur les reports de crédits, de 11,5 milliards d'euros. L'examen de la séquence des ouvertures, annulations et consommations de crédits permet d'apprécier l'annulation nette de 4,3 milliards d'euros proposée par le présent PLFG sur les dépenses nettes du budget général, par rapport aux 74,3 milliards d'euros de crédits qui resteront disponibles.

Je vous ai déjà exposé, il y a deux semaines, les principaux éléments de l'évolution du solde en 2025, et ces estimations n'ont guère changé depuis le moment de la présentation, le 14 octobre dernier, du PLF pour 2026.

La principale nouveauté est, pour les recettes, que la moins-value de TVA par rapport à la prévision en LFI ne serait pas de 4,5 milliards d'euros, mais de 5 milliards d'euros. Ce résultat est bien surprenant, et les données de croissance ne l'expliquent pas. La ministre a formulé quelques hypothèses, comme l'effet des importations de petits colis ou des comportements de fraude. Nous serons très attentifs aux conclusions de la mission qu'elle a lancée sur le sujet.

Au total, le déficit de l'État se réduirait de plus de 25 milliards d'euros par rapport à 2024, et il faut s'en réjouir. C'est le résultat des efforts réalisés dans la LFI, qui présentait déjà un solde très nettement en amélioration par rapport à 2024, mais aussi des mesures prises en gestion afin de maîtriser l'évolution des dépenses. Ce résultat est d'autant plus à souligner que la prévision de croissance, qui était de 0,9 % en LFI, a été abaissée à 0,7 % comme je l'ai déjà dit.

Toutefois, l'effort est loin d'être terminé. Le déficit reste très supérieur, même en tenant compte de l'inflation, à celui des années 2010, au cours desquelles il était pourtant considéré, à juste titre, comme excessif, puisque la dette continuait de croître.

Il faut donc saluer l'effort accompli en 2025, mais le considérer comme un point de départ et poursuivre dans cette trajectoire.

Examinons à présent les dépenses, car l'objet principal du PLFG est de permettre aux ministères de réaliser les dépenses nécessaires en fin d'année.

Sur le périmètre du budget général, les annulations de crédits sont supérieures aux ouvertures, de sorte que les crédits de paiement (CP) diminuent de 7,4 milliards d'euros. Non seulement ce n'est pas courant, mais c'est même exceptionnel : tous les ans depuis 2015, le collectif budgétaire de fin d'année marquait une augmentation des crédits du budget général – sans parler des ouvertures de crédits exceptionnelles de 2020 et 2023.

Y compris en dépenses nettes, c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements d'État, la diminution est de 4,3 milliards d'euros, ce qui est également assez inhabituel.

Cet effort se voit dans les ouvertures et annulations de crédits, que je ne détaillerai pas dans leur intégralité.

Parmi les ouvertures de crédits les plus importantes, celle qui concerne le programme 345 « Service public de l'énergie » prend en compte l'estimation, faite par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), des compensations de charges de service public de l'énergie dues par l'État au titre de l'année 2025.

La seconde ouverture de crédits correspond au montant prévu pour les appels en garantie de l'État, qui sont des crédits évaluatifs.

D'autres ouvertures concernent, comme c'est souvent le cas, des dépenses à caractère social comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou le coût de l'hébergement d'urgence.

Enfin, la mission « Défense » fait aussi l'objet d'ouvertures pour couvrir les surcoûts opérationnels en cours d'année et pour acquérir des armements dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM).

Un grand nombre d'annulations portent sur la réserve de précaution ou constatent des sous-consommations de crédits. La charge de la dette est estimée en baisse de 2,9 milliards d'euros grâce à la diminution des taux courts.

Certains points restent critiquables, comme les redéploiements de crédits au sein de la mission « Investir pour la France de 2030 », avec une information très insuffisante du Parlement.

Pour ce qui a trait aux emplois, le plafond d'autorisation des emplois de l'État n'est pas modifié par le PLFG. Celui des opérateurs, en revanche, est majoré de 323 équivalents temps plein travaillés (ETPT), qui concernent la Société des grands projets (SGP) et les instituts régionaux d'administration (IRA).

S'agissant des huit articles du projet de loi, les articles 4 à 8 se contentent de tirer les conséquences des évolutions que je vous ai présentées. Seuls les articles 1^{er}, 2 et 3 contiennent des mesures de fond.

L'article 1^{er} augmente de 10,4 millions d'euros le montant de la fraction de TVA à l'audiovisuel public. C'est un simple ajustement technique qui découle d'une compensation des effets fiscaux de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

L'article 2 modifie les plafonds d'affectation de trois taxes. En premier lieu, il réduit le montant de taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), en parfaite contradiction avec la trajectoire définie entre le Gouvernement et CCI France en 2024. Je vous proposerai de maintenir le plafond existant. L'article ajuste également les plafonds d'affectation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) et du produit de la redevance hydraulique affecté à Voies navigables de France (VNF), ce à quoi je souscris.

L'article 3 modifie la répartition, entre les régions, de la part fixe d'accise sur les énergies qui leur est versée en 2025 au titre de l'accompagnement financier de l'État à la création de places dans les instituts de formation en soins infirmiers (Ifsi). Sans porter de jugement sur le fond, je constate que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf) ne permet juridiquement pas de prendre une telle mesure dans le cadre

d'un PLFG ; pour cette raison je vous proposerai de la supprimer. Il faudra que le Gouvernement y revienne dans le PLF 2026.

En définitive, le texte du PLFG est caractéristique d'un collectif budgétaire de fin de gestion. Il ouvre les crédits nécessaires aux paiements de fin d'année et marque, par ses annulations, une tenue des comptes bien meilleure en 2025 que lors des années précédentes.

On ne peut certes pas se satisfaire d'un déficit de 131 milliards d'euros pour 307 milliards d'euros de recettes, mais il serait difficile d'effacer, en une seule année, plusieurs décennies d'accoutumance au déficit. Une diminution de 25 milliards d'euros est assurément déjà un bon résultat.

Je vous proposerai en conséquence d'adopter ce PLFG, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous soumetts.

L'**amendement n° 1 (FINC.1)** tend à supprimer les alinéas 6 et 7 de l'article 2, afin de respecter les termes du contrat pluriannuel établi avec CCI France.

L'**amendement n° 2 (FINC.2)** a pour objet de supprimer l'article 3, pour les raisons que je vous ai déjà indiquées.

L'**amendement n° 3 (FINC.3)** prévoit de minorer de 10 millions d'euros les annulations de crédits relatives au déploiement des dispositifs de vidéosurveillance par les collectivités territoriales. Auparavant assuré par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), le financement de ce déploiement relève désormais de la direction des entreprises et partenariats de sécurité et des armes (Depsa).

L'**amendement n° 4 (FINC.4)** permet de tenir l'engagement de l'État, à hauteur de 16,2 millions d'euros, en faveur des contrats de plan État-région (CPER) et des contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER), relevant de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

L'**amendement n° 5 (FINC.5)** concerne le financement des points de contact de La Poste dans nos territoires, avec la proposition d'un abondement de 52 millions d'euros de leurs crédits, destiné à en assurer la pérennité dans l'attente de la préparation du futur contrat de présence postale territoriale.

Enfin, l'**amendement n° 6 (FINC.6)** vise à tenir l'engagement de l'État pris dans la LFI de 2025 de consacrer 9 millions d'euros au financement des pôles de compétitivité.

M. Vincent Delahaye. – Merci pour cette présentation. En matière de croissance économique, la contribution de la consommation des administrations publiques, de 0,5 points de PIB en 2025 selon l'OFCE, paraît majoritaire dans la composition de la prévision de croissance, de 0,7 % pour 2025, selon le même organisme. Sans doute n'est-ce pas totalement indépendant des prévisions de TVA. J'ai fait partie de ceux qui ont alerté sur

des prévisions de TVA trop optimistes pour 2025 et je m'aperçois que nous avons raison. Je réitère mon avertissement pour 2026 : les prévisions de TVA relatives au prochain exercice sont trop optimistes de 5 milliards d'euros.

Je regrette que Bercy ne nous communique pas davantage de détails sur ces prévisions de recettes, quoique l'on nous en ait promis pour 2026. C'est assez lamentable, et nous disposons en définitive de plus d'informations au niveau communal qu'à celui de l'État où les enjeux atteignent pourtant plusieurs milliards d'euros.

L'heureuse surprise, qui compense le manque à gagner sur la TVA, concerne l'impôt sur les sociétés (IS). Gardons-nous cependant d'en tirer la conclusion quelque peu hâtive que nous serons dans les clous, d'autant que nous nous sommes également déjà trompés quant au rendement de l'IS, certes plus difficile à prévoir.

Sur les dépenses, le PLFG est censé procéder aux régularisations qui s'imposent pour l'exercice qui s'achève. Je note que le texte va dans le détail des dépenses puisqu'il prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 13,8 millions d'euros pour la police nationale. Qu'en est-il de la mission « Santé », dont je suis le rapporteur spécial, et en particulier de l'aide médicale de l'État (AME) ? Il lui manque 200 millions d'euros en 2025 entre les crédits qui lui ont été consacrés dans la loi de finances et les dépenses qui ont réellement été engagées. Est-ce volontaire qu'elle ne fasse l'objet, contrairement à d'autres missions et malgré l'importance des montants en jeu, d'aucun ajustement dans le présent PLFG ?

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Ne pourrions-nous pas envisager une autre rédaction de l'article 3 dont le but me semble louable, afin qu'il n'encoure plus l'inconstitutionnalité, plutôt que de le supprimer purement et simplement, ainsi que le prévoit l'**amendement n° 2 (FINC.2)** ?

Mme Isabelle Briquet. – Merci au rapporteur général pour son analyse.

Affirmer que la situation du déficit est moins catastrophique qu'elle aurait pu être ne doit pas occulter les nombreux coups de rabot portés au cours de l'exercice 2025, et que nous ne percevions pas nécessairement de la même manière sur tous les bancs de l'hémicycle...

Pour ce qui a trait aux recettes, il y a lieu de s'interroger, ainsi que vous l'avez fait, sur la dégradation de celles de TVA. Loin d'être neutre, ce moins-perçu de 5 milliards d'euros surprend.

Il faut saluer les amendements que vous proposez, mais je doute que le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) partage votre enthousiasme jusqu'au bout et vote en faveur du PLFG.

M. Dominique de Legge. – Sur les crédits de la mission « Défense », les sommes en jeu avec le PLFG sont relativement faibles par rapport aux montants des crédits votés en LFI. Pour autant, nous restons dans

l'incertitude, faute de transparence, sur les surcoûts des opérations extérieures (Opex), à l'exception de ceux qui ont été engagés pour la rémunération des personnels. Il s'avère difficile d'apprécier les conséquences qui pourraient en découler sur le report de charges, qui reste toujours la variable d'ajustement de ce budget.

Je souligne d'ailleurs l'existence du courrier que vous avez récemment adressé, monsieur le président et monsieur le rapporteur général, au Premier ministre pour lui demander de bien vouloir consentir à un effort de transparence sur les crédits budgétaires de la défense, dont l'augmentation mérite d'être documentée.

M. Jean-François Rapin. – Votre **amendement n° 6 (FINC.6)** vise-t-il à reporter sur la fin de gestion, sans les inscrire au PLF 2026, les crédits relatifs aux pôles de compétitivité ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ces crédits ne seront pas inscrits dans le PLF 2026, mais en cas de reports de crédits de 2025 vers 2026, ils seront bien exécutés en 2026.

M. Stéphane Sautarel. – Mes remerciements au rapporteur général pour sa présentation de la bonne tenue des comptes publics, dont néanmoins, au regard du niveau de déficit auquel ils se situent, nous ne saurions nous satisfaire complètement. Je formulerai deux remarques.

Premièrement, le vote du budget dans de bonnes conditions en permet une meilleure exécution. Peut-être cela servira-t-il de modèle pour le PLF 2026.

Deuxièmement, notre communication relative à l'examen du PLF 2026 gagnerait à insister sur les prévisions d'évolution des dépenses par sous-secteur des administrations publiques, afin de mettre en avant le caractère vertueux des administrations publiques locales, en considération tant du niveau qu'elles atteignent que de la tendance qui se dégage à leur égard.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Pour répondre à notre collègue Vincent Delahaye, en l'absence d'ouverture de crédits supplémentaires, la charge des 200 millions d'euros manquant à l'AME revient à l'assurance maladie.

M. Laurent Somon. – Je suis plutôt rassuré quant aux décisions que nous avons prises sur la mission « Investir pour la France de 2030 », avec l'annulation des autorisations d'engagement (AE) du Gouvernement, dans la mesure où celui-ci annule de son côté, en fin de gestion, 1,4 milliard d'euros de crédits. Il est assez surprenant que cette mission reste floue quant aux objectifs poursuivis en matière de gestion stratégique des thématiques et aux destinataires des versements de crédits *via* les opérateurs. En l'état, nous ne pouvons que nous interroger sur le fonctionnement du plan France 2030.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – À ce sujet, la « réunion balai » de la commission, tendant à réaliser un examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2026, permettra également de tirer un certain nombre de conséquences.

Sur les prévisions de croissance, nous ne pouvons pas avoir de certitudes. Il est difficile d'identifier la consommation des administrations publiques comme le facteur qui l'emporterait sur les autres.

En ce qui concerne la TVA, je suggère, si le président en convient, de proposer à la ministre, qui a demandé une mission sur la question, de nous y associer. Il s'agit d'éviter que ne se renouvelle la situation où, conséquence notamment de l'instabilité ministérielle, les responsables aux affaires n'ont pas la mémoire des annonces et des engagements de leurs prédécesseurs.

Pour l'AME, cela a été dit, le financement est assuré par l'aggravation de la dette de l'État en matière d'assurance maladie.

Pour sa part, l'article 3 du PLFG ne saurait être réécrit, car il encourrait toujours, par son seul objet, l'irrecevabilité en application de la Lolf.

En réaction à l'intervention d'Isabelle Briquet, je démens toute forme d'enthousiasme. J'essaie simplement d'être objectif, comme je l'ai toujours été, bien que certains aient parfois considéré que j'étais sévère à l'endroit du Gouvernement sur la dérive des comptes publics. J'ai d'ailleurs été vivement marqué par les réactions et les accusations de mensonges qui ont immédiatement suivi les conclusions de notre mission d'information sur la dégradation des finances publiques en novembre 2024, laquelle nous avait notamment conduits à entendre deux anciens Premiers ministres ainsi que les anciens ministres responsables de l'économie et des finances et des comptes publics.

Les comptes sont en voie de redressement et les objectifs fixés en début d'année atteints. Je ne vois aucune raison de ne pas le dire, et c'est pour moi un motif de satisfaction, y compris alors que j'avais été le premier à regretter le gel d'une partie des crédits que nous avons adoptés à l'occasion de la réunion de la commission mixte paritaire, en particulier en faveur des collectivités territoriales.

Merci à Dominique de Legge d'avoir rappelé que le président Raynal et moi-même avons sollicité le Premier ministre sur le sujet des crédits de la défense. Davantage de transparence nous paraît importante à maints égards. Bien qu'elles intéressent un autre poste budgétaire, ne perdons d'ailleurs pas de vue les annonces récentes intervenues sur les possibles marchés à venir concernant des ventes d'avions Rafale. Des précisions nous seront indispensables, en particulier sur les modalités de règlement des acheteurs.

Enfin, c'est à juste titre que Stéphane Sautarel souligne le bon résultat des administrations publiques locales, qui ont pourtant été régulièrement critiquées par l'exécutif, trop souvent enclin à pointer du doigt la responsabilité qu'elles tiendraient dans la dégradation des comptes publics et peu avare de moyens dans cet effort qui, cependant, n'a trouvé que bien peu d'écho dans l'opinion. Les données chiffrées dont nous disposons démontrent que les collectivités territoriales savent être raisonnables et conduire leurs projets en toute responsabilité, en évitant de déséquilibrer leurs comptes.

M. Claude Raynal, président. – Ce que vous dites du résultat des collectivités territoriales est exact, mais nous ne saurions non plus passer sous silence le fait que, après un premier travail en vue d'améliorer la performance et la gestion de leurs services publics, elles en soient désormais réduites, pour certaines d'entre elles, à faire des choix de réduction, voire de suppression, de ces mêmes services publics, notamment dans le domaine culturel. De bons résultats sous l'angle de la gestion des fonds publics ne sont pas sans conséquence sur la qualité des services rendus à nos concitoyens.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Article 2

L'amendement n° 1 (FINC.1) est adopté.

Article 3

L'amendement n° 2 (FINC.2) est adopté.

Article 5

Les amendements n° 3 (FINC.3), n° 4 (FINC.4), n° 5 (FINC.5) et n° 6 (FINC. 6) sont adoptés.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, tel que modifié par ses amendements.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, 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/pjl25-132.html>