

# A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de Mme Carine CAMBY, présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2025, sur la certification des comptes de l'État pour 2025 et sur les avis du Haut Conseil des finances publiques relatifs au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et au rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme ..... 2
- Information relative à la commission..... 20
- Présence en réunion..... 21

Mercredi  
22 avril 2026  
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 082

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de  
**M. Éric Coquerel,**  
*Président*



*La commission entend Mme Carine Camby, présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2025, sur la certification des comptes de l'État pour 2025 et sur les avis du Haut Conseil des finances publiques relatifs au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025 et au rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme.*

**M. le président Éric Coquerel.** Mes chers collègues, je vous rappelle que l'audition de ce jour est en format dit hybride, à la fois en salle de la commission et par visioconférence, car nous sommes en période de suspension des travaux de l'Assemblée et qu'il est souhaitable, dans ces circonstances, de permettre aux députés éloignés de Paris d'y participer.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes, que nous auditionnons à la fois au titre du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) et à celui de la Cour des comptes, est entendue à la fois sur le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État pour l'année 2025, sur la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes, sur l'avis du HCFP sur le rapport d'avancement annuel relatif au plan budgétaire et structurel national à moyen terme que le gouvernement va présenter aux institutions européennes, et sur l'avis du HCFP sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion (PLRG) et portant approbation des comptes de l'année 2025.

Sur ces différents aspects, l'audition du ministre de l'économie, M. Roland Lescure, et du ministre chargé de l'action et des comptes publics, M. David Amiel, aura lieu lundi prochain 27 avril à 14 heures.

L'ensemble de ces travaux permettront ainsi de préparer le débat en séance publique relatif au plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), qui aura lieu lors de la reprise des travaux en séance publique de notre Assemblée, lundi prochain 27 avril à 16 heures.

Madame la présidente Camby, nous vous écoutons.

**Mme Carine Camby, présidente de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui pour vous présenter les différents travaux relatifs à la situation de nos finances publiques qui sont rendus publics ce jour : le rapport sur l'exécution du budget de l'État pour l'exercice 2025, l'opinion de la Cour sur le compte général de l'État pour 2025 et deux avis du HCFP. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens bien sûr à remercier toutes les équipes de la Cour, dont une partie seulement est présente à mes côtés, pour l'important travail accompli.

Par souci de clarté, je présenterai successivement ces quatre documents, en attirant d'emblée votre attention sur le fait que, s'ils portent sur des sujets très proches, ils sont fondamentalement différents. Le premier concerne exclusivement le budget de l'État ; il est donc en comptabilité de caisse. Le second porte également sur le budget de l'État, mais est en comptabilité générale, c'est-à-dire en droits constatés, à l'instar d'une entreprise privée ; il ne s'agit pas d'un rapport au sens habituel, mais de l'opinion de la Cour en tant que certificateur des comptes de l'État, comme n'importe quel commissaire aux comptes. Enfin, les deux avis du HCFP concernent l'ensemble de la sphère publique – État, opérateurs, collectivités locales, opérateurs des collectivités locales et sécurité sociale – et sont présentés en comptabilité nationale, également en droits constatés, mais selon des règles quelque peu différentes de la

comptabilité générale des entreprises. C'est bien le déficit public en comptabilité nationale qui fait foi au niveau européen.

Ce préalable étant posé, je débute mon propos par la présentation du rapport sur le budget de l'État, dont je vous exposerai ce qui constitue, pour nous, les cinq messages clés.

Le premier message clé est que, si le déficit budgétaire de l'État s'est réduit en 2025, il demeure très élevé. Il s'élève à 124,2 milliards d'euros, soit une amélioration notable de 31,7 milliards d'euros par rapport à 2024. Il reste cependant très supérieur au niveau constaté avant la crise sanitaire, étant deux fois plus élevé qu'en 2017. Cette amélioration bénéficie de la fin de l'amortissement budgétaire de la dette Covid pour 6,5 milliards d'euros, dont la comptabilisation en dépenses avait été critiquée par la Cour. Le résultat budgétaire bénéficie également de transferts de ressources affectées à hauteur de 3,2 milliards d'euros. En neutralisant ces mesures, la réduction du déficit en 2025 s'élève à 25,6 milliards, ce qui reste un résultat notable. Je signale au passage que ces quelque 10 milliards d'euros sont neutres en comptabilité nationale et ne contribuent donc pas à réduire le déficit public au sens de la gouvernance européenne.

Le deuxième message clé porte sur la dette de l'État, qui a atteint un pic inédit de 2 737 milliards d'euros à la fin de 2025, avec une charge d'intérêts de nouveau en augmentation. Trois éléments nous paraissent particulièrement préoccupants. Premièrement, le coût de la charge de la dette a atteint 51,6 milliards d'euros en 2025, soit 1,5 milliard d'euros de plus qu'en 2024. Deuxièmement, les émissions de nouvelles obligations assimilables du Trésor (OAT) ont atteint un pic historique de 300 milliards d'euros en 2025. Troisièmement, la divergence des courbes de taux à moyen et long terme entre la France et l'Allemagne s'est accrue, ce qui traduit une érosion de la confiance des acheteurs de la dette française dans la capacité de notre pays à respecter sa trajectoire pluriannuelle de finances publiques. La progression de la charge de la dette semble limitée en 2025, ce qui s'explique par la baisse de la provision constituée sur les obligations indexées, l'inflation ayant reculé, alors que la charge des intérêts réellement décaissés progresse de 5 milliards d'euros.

À ce propos, la Cour relève que l'inscription en dépense de cette provision n'est pas conforme aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). En effet, elle ne donne pas lieu à un décaissement. De plus, elle dégrade artificiellement le déficit budgétaire en période de forte inflation, le minore en période d'inflation modérée et se traduit par des variations importantes d'une année sur l'autre en fonction de l'inflation, qui masque le montant des intérêts réellement payés et leur forte évolution. Les conséquences de cette indexation sur certaines obligations sont présentées en comptabilité générale et dans le rapport sur la dette des administrations publiques. La Cour recommande donc de mettre fin à cette provision dans la comptabilité budgétaire, en cohérence avec la suppression de l'amortissement de la dette Covid, qui procédait d'une confusion similaire entre opérations budgétaires et opérations de financement.

Le troisième message clé est que le rapport souligne la forte hausse des recettes fiscales, qui ont atteint plus de 30 milliards d'euros en 2025, soit 9,4 % de plus qu'en 2024. Cette progression importante s'explique par des hausses d'impôts de plus de 14 milliards d'euros, supportées pour l'essentiel par les grandes entreprises et les consommateurs d'électricité, par des mesures de budgétisation (avec le 1 % logement) et par l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes. En revanche, l'atonie des recettes de TVA se prolonge encore. Les recettes fiscales nettes ont dépassé de près de 7 milliards d'euros la prévision inscrite en loi de finances, grâce à la progression spontanée des impôts, et notamment de l'impôt

sur les sociétés. En revanche, le rendement de certaines mesures nouvelles, notamment la contribution différentielle sur les hauts revenus, s'est révélé inférieur aux attentes de 1,6 milliard d'euros. Enfin, le coût des dépenses fiscales ne cesse de progresser, atteignant près de 92 milliards d'euros en 2025, soit 7 milliards d'euros de plus que prévu. Elles représentent plus du quart des recettes fiscales nettes. La Cour recommande donc que les dispositifs ayant fait l'objet d'une évaluation qui a documenté leur faible efficacité, et parfois même leur absence d'effet, soient revus et qu'une évaluation systématique de toutes les dépenses fiscales non encore évaluées soit réalisée, en priorisant les plus coûteuses.

Le quatrième message clé rappelle que les dépenses de l'État devraient faire l'objet d'un suivi plus fin pour identifier notamment les économies pérennes. En 2025, on constate un léger recul des dépenses nettes de l'État de 2,2 milliards d'euros, qui s'explique par un nombre limité d'opérations : la suppression de l'amortissement de la dette Covid, quelques mesures circonstanciées d'économies non reconductibles, l'absence de nouveaux crédits pour la mission *Plan de relance* et la réalisation de 4,8 milliards d'euros d'économies, dont 3,7 milliards d'euros d'économies pérennes, à la suite des revues de dépenses réalisées depuis 2023 par les inspections générales à la demande du gouvernement. Cependant, ces économies compensent à peine l'évolution tendancielle de la dépense de l'État, que la Cour chiffre à 15,2 milliards d'euros en 2025, soit plus du double de 2024. C'est un chiffre important, car il rappelle que la construction du budget de l'État commence tous les ans, avant toute décision nouvelle, avec des dépenses supplémentaires de plus en plus lourdes. En 2025, cette progression tendancielle des dépenses courantes résulte notamment des trajectoires inscrites dans les lois de programmation sectorielles et de l'évolution des dépenses de personnel (3,4 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros liés à la hausse de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions*). La progression du nombre d'emplois, moins importante qu'en 2024, s'éloigne de la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027, qui prévoyait une stabilité des emplois.

Du fait de la modestie des économies pérennes, l'État a de nouveau été conduit à un pilotage très serré de ses crédits au cours de l'année, avec près de 12,7 milliards d'euros d'annulations de crédit de paiement, dont plus de 10 milliards d'euros en fin de gestion. Nous réitérons donc notre recommandation de construire un budget et un suivi plus précis des dépenses qui reposerait sur trois composantes : l'évolution tendancielle, les mesures nouvelles en dépense et les économies à faire.

Le cinquième message clé porte sur le fait que l'exercice 2025 aura des effets sur les exercices suivants. Les reports de crédit, bien qu'en diminution, restent supérieurs de 2 milliards d'euros à leur niveau d'avant-crise. Surtout, la rigidification des dépenses de l'État se poursuit : près de 80 % du total des dépenses ne peuvent être remis en cause en l'absence de réforme. C'est la conséquence des restes à payer, qui atteignent 230 milliards d'euros, principalement imputables à la mission *Défense*, mais aussi de l'ensemble des engagements pris par l'État dans le cadre de plans et de contrats pluriannuels, qui compriment les marges de manœuvre pour les exercices futurs. Si l'exécution du budget de l'État se solde par une réduction notable du déficit, la Cour en signale les fragilités. Les éléments positifs liés à l'exercice 2025 ne constituent qu'une première étape sur le chemin long et ardu du redressement de nos comptes et de la soutenabilité de notre dette.

J'en viens au second document, l'opinion de la Cour sur les comptes de l'État, établis en droits constatés. Si les chiffres et les notions utilisés ne sont pas les mêmes, le résultat reflète le même état de dégradation de nos comptes. Le déficit de l'exercice s'établit ainsi en comptabilité générale à 129 milliards d'euros ; il se dégrade de 7 milliards d'euros,

contrairement au résultat budgétaire, qui s'est amélioré de 31 milliards d'euros. Compte tenu de ce résultat, la différence au bilan entre les actifs et les passifs de l'État s'est accrue et l'État s'est à nouveau appauvri de 116 milliards d'euros. Son endettement financier net s'élève à 2 940 milliards d'euros, soit 8,6 fois la valeur des produits régaliens nets. En tant que certificateur, la Cour a pour mission de garantir que les comptes sont sincères, fidèles et réguliers. Pour cela, nous appliquons les normes internationales d'audit.

Les comptes 2026 présentent des améliorations : une anomalie relative à la surévaluation de 11 milliards d'euros des participations de l'État dans EDF a été corrigée, de même qu'une incertitude de 33 milliards d'euros sur la valeur des engagements de l'État envers les régimes spéciaux de retraite. Cependant, deux nouvelles incertitudes ont été identifiées. Au total, nous avons le même nombre d'observations que l'an dernier, soit seize, mais une anomalie significative de moins.

Dans ces conditions, nous avons décidé de certifier les comptes de l'État avec des réserves dans la mesure où nous avons constaté des améliorations et que des travaux sont en cours pour obtenir d'autres levées à terme. Nous n'avons pas voulu déclarer une impossibilité de certifier. Il reste que la situation n'est pas satisfaisante. Il est selon nous impératif que les comptes d'un grand pays comme la France puissent être jugés, dans leur totalité, réguliers, sincères et fidèles, comme le prévoit la Constitution.

Je terminerai par la présentation des deux avis du HCFP, qui portent sur l'ensemble des administrations publiques et sont relatifs au PLRG et au rapport d'avancement annuel (RAA) du PSMT pour 2025-2029.

Concernant le PLRG, la diminution du déficit public en 2025, due à la hausse des prélèvements obligatoires, a permis à la France de respecter de justesse la trajectoire d'évolution de la dépense primaire nette (DPN), au centre de nos engagements européens. Le déficit public s'est amélioré de 0,7 point de PIB par rapport à 2024 pour s'établir à 5,1 points de PIB, mais il reste très supérieur au seuil de 3 %, en dessous duquel nous nous sommes engagés à revenir d'ici 2029. La réduction du déficit public tient à l'augmentation des recettes publiques. Les mesures nouvelles ont rapporté 23 milliards d'euros en 2025. Cette évolution repose sur la surtaxe d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises (7,5 milliards d'euros), les ajustements apportés aux cotisations sociales et à leurs allègements (5 milliards d'euros) et la sortie du bouclier tarifaire sur électricité (4 milliards d'euros). Le taux de prélèvements obligatoires a atteint 43,6 % du PIB. Les dépenses publiques, elles, ont continué d'augmenter plus vite que le PIB, pour atteindre 57,2 % du PIB. Ce dynamisme de la dépense est porté d'abord par les dépenses des administrations de sécurité sociale, qui progressent à un rythme soutenu de l'ordre de 3,4 %, notamment sous l'effet de la hausse des dépenses de santé et de retraite. Dans le même temps, les dépenses des administrations publiques locales et des administrations publiques centrales progressent, de façon plus modérée, de 1,7 %. Les seules dépenses de l'État augmentent de 2,4 %, tirées par les charges d'intérêt et les dépenses de défense. En conséquence, l'évolution de la DPN, plafonnée à 0,8 %, est tout juste respectée. Le déficit 2025, même revu à la baisse, demeure très élevé en l'absence de toute crise économique en 2025 et ne permet pas de stabiliser la dette publique ni, *a fortiori*, de la réduire. Le ratio de dette a augmenté de trois points en 2025 pour atteindre 115,6 % du PIB, un niveau supérieur à celui de 2020 au plus fort de la crise sanitaire.

Le HCFP relève aussi que la partie structurelle du déficit reste très supérieure à l'engagement pris dans la LPFP. Compte tenu de l'amplitude de l'écart, à savoir 1,4 point, il considère que le mécanisme de correction continue de s'appliquer. Toutefois, je rappelle à ce

propos que la LPFP a été obsolète dès 2023, avec le dérapage majeur des finances publiques, et que le HCFP a conduit son analyse au regard de la trajectoire inscrite dans le plan structurel à moyen terme. Cela dit, ce décalage croissant entre la LPFP et les engagements pris dans le cadre du PSMT pose des questions. Comme le HCFP l'avait souligné dans ses précédents avis, il est nécessaire de réviser le cadre français de gouvernance financière pour tenir compte de ce nouveau cadre européen, en vigueur depuis deux ans. La France devait le faire avant décembre 2025, mais cela n'est pas fait. Lorsque ce sera réalisé, il faudra aussi, de notre point de vue, se doter d'une nouvelle LPFP en ligne avec les engagements pris au niveau européen.

S'agissant du RAA, le HCFP a considéré que le scénario macroéconomique retenu par le gouvernement pour 2026 est cohérent avec ses hypothèses relatives à une normalisation progressive des prix du pétrole en 2026, dans un environnement international incertain, qui comporte un aléa majeur sur la durée et les conséquences du conflit. Ce scénario a des conséquences relativement contenues sur la croissance et sur l'inflation, parce qu'il est temporaire. Dans le cas d'un scénario plus dégradé, les choses pourraient être différentes.

Concernant les prévisions de finances publiques, le gouvernement maintient sa prévision de déficit à 5 %. Le HCFP considère que plusieurs conditions devront être réunies pour y parvenir, et notamment la mise en œuvre des mesures d'économie annoncées.

À ce propos, je voudrais rappeler que le HCFP a été saisi le 10 avril sur un montant d'ajustement budgétaire qui nous a été transmis à hauteur de 4 milliards d'euros. Le Comité d'alerte, qui s'est réuni hier, a fait l'objet d'une annonce à 6 milliards d'euros. Ces éléments n'ayant pas été transmis au HCFP au moment de sa saisine, pas plus que les justifications permettant d'évaluer la fiabilité des mesures prises pour remédier à ces dépenses supplémentaires et maintenir la prévision de déficit, nous considérons que le HCFP n'a pas pu exercer pleinement sa mission, telle qu'elle ressort des textes. Je prends tout de même acte que le gouvernement n'avait pas l'obligation de nous saisir sur le RAA. C'est une mesure de bonne gouvernance, mais ce serait mieux si les montants qui nous sont transmis étaient les bons. Nous serions ainsi plus à l'aise pour remplir notre mission.

Sur 2026, le gouvernement maintient sa prévision de déficit à 5 points de PIB. Le résultat, meilleur que prévu sur l'exécution 2025, n'a donc pas conduit le gouvernement à proposer une cible plus ambitieuse pour 2026. Il apparaît en effet que l'année 2026 a démarré sans marge budgétaire, avant même le démarrage du conflit au Moyen-Orient. Or, ce conflit tend un peu plus l'équation budgétaire. Je tiens d'ailleurs à souligner que le choc inflationniste n'a pas créé de cagnotte en recette. L'effet sur les prélèvements obligatoires ne met pas en évidence un surplus de recettes. En effet, les effets sur l'énergie sont compensés par une réduction des volumes, une baisse de l'activité, un surplus des allègements de cotisations sociales dû à la probable revalorisation du smic et les mesures annoncées, qu'il faudra bien financer. De plus, le conflit au Moyen-Orient pèse sur la prévision de dépenses. Notre conclusion est qu'il faudra beaucoup d'efforts pour tenir la progression de la DPN à 1,2 % en 2026. Même si cette prévision est tenue, elle se situera au plafond de nos engagements européens, comme l'année dernière.

S'agissant des efforts à fournir pour sécuriser la trajectoire jusqu'en 2029, le gouvernement n'a pas fourni de trajectoire de finances publiques actualisée sur la période 2027-2029, contrairement à l'an dernier. Je rappelle qu'il n'y est pas obligé et que nous n'avons pas d'obligation d'être saisis sur la trajectoire. De plus, il est vrai que, compte tenu des incertitudes géopolitiques actuelles, la trajectoire est encore difficile à déterminer.

Néanmoins, le gouvernement réaffirme son engagement de respecter les recommandations adressées à la France, c'est-à-dire de contenir l'évolution de la DPN dans les plafonds fixés, au-delà de 2026, et de ramener le déficit à un niveau inférieur à 3 % d'ici 2029. Nous soulignons dans notre avis l'impérieuse nécessité de tenir ces engagements. Il convient en effet de respecter strictement le plafond d'évolution de la DPN, alors même que les marges de manœuvre sont déjà réduites par les lois de programmation et par le dynamisme spontané de certaines dépenses.

Concernant le déficit, si la trajectoire de DPN est respectée, il est aussi nécessaire de respecter l'évolution du déficit et de revenir sous 3 %, ce qui supposera qu'il n'y ait pas de remise en cause de la croissance ou de tension trop forte sur les taux d'intérêt. À ce jour, le déficit public reste quand même beaucoup trop élevé pour permettre une stabilisation de la dette publique.

Le HCFP réitère au total ses précédentes alertes : les mesures nécessaires à l'atteinte de ces objectifs particulièrement exigeants restent à préciser et à mettre en œuvre effectivement. Vu l'ampleur des économies nécessaires, les efforts demandés devront être continus, renouvelés chaque année et portés sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques.

**M. le président Éric Coquerel.** Concernant le budget de l'État en 2025, l'amélioration du déficit par rapport à la prévision est, selon vous, une évolution positive, mais vous évoquez les limites des leviers mobilisés.

À la lecture du rapport, je comprends surtout que le déficit a été réduit grâce à des mesures en recettes, avec une hausse d'impôts de 14,4 milliards d'euros que vous dites « supportée pour l'essentiel par les grandes entreprises et par les ménages aisés ». De mon point de vue, les ménages très aisés n'ont pas été suffisamment mis à contribution, puisque 4,6 milliards d'euros de cette somme correspondent à la fin du bouclier tarifaire, soit une hausse indifférenciée de la fiscalité de l'ensemble des ménages. Je comprends que la hausse des recettes n'est pas forcément la solution que vous privilégiez, sauf sur la remise en cause des quelque 100 milliards d'euros de niches fiscales. J'observe pourtant qu'il s'agit d'un moyen efficace pour réduire le déficit.

Vous relevez également que les baisses de dépenses ont participé, dans une moindre mesure, à l'amélioration du déficit, mais vous ne donnez pas pour autant le point au gouvernement, jugeant que ces économies correspondent à une forte réduction des crédits et des mesures de régulation en cours d'exercice. En d'autres termes, vous identifiez un rabot de 4,5 milliards d'euros, en grande partie sur les dépenses en faveur de la bifurcation écologique.

Hier, une nouvelle mesure de gestion était annoncée pour la troisième année consécutive. Quelle est donc l'appréciation de la Cour sur cette méthode de réduction du déficit ?

Par ailleurs, cette amélioration du déficit s'explique aussi par des mesures de débudgétisation, comme le recours aux certificats d'économies d'énergie pour financer le soutien aux poids lourds électriques et le leasing social. Au lieu de présenter ces dépenses comme celles de l'État, le gouvernement fait mine de mettre à contribution les fournisseurs d'énergie. Or, ces entreprises répercutent le coût sur le consommateur par une hausse des prix. Ce dispositif est donc assez astucieux pour le gouvernement : il permet de faire financer des dépenses par l'ensemble des contribuables sans leur donner l'impression de subir une hausse

d'impôts injuste, tout en affichant une baisse des dépenses. Le premier ministre a récemment annoncé différentes mesures afin de renforcer l'électrification du pays et les certificats d'économies d'énergie seront en partie mobilisés pour les financer. Devons-nous comprendre que l'amélioration du déficit se fera par l'effacement arbitraire de certaines dépenses et par des hausses d'impôts déguisées ne tenant pas compte de la capacité contributive de chacun ?

Concernant le RAA, le HCFP indique dans son avis que la dépense publique hors crédit d'impôt en 2026 serait en hausse de 2,4 % en valeur et de 1,1 % en volume. Mais, à la page suivante, il précise que la dépense de l'État baisserait légèrement en valeur en 2026, en dehors de trois postes que sont la charge de la dette, les dépenses militaires et la contribution au budget de l'Union européenne. Je souligne que, si vous admettez une baisse en valeur, la baisse réelle en volume est donc plus importante. Dans l'ensemble, le HCFP confirme que, contrairement à ce que dit le gouvernement, il y aura bien une baisse des dépenses de l'État (en dehors des trois postes que j'ai cités) pour la plupart des services publics en 2026. Quels détails pouvez-vous apporter à la commission sur ce point ?

S'agissant des dépenses sociales, vous indiquez, dans le même avis, que les 2 milliards d'euros d'économies sur la sphère sociale pourraient provenir des mises en réserve sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), en supposant que cela se traduise effectivement par de moindres dépenses des administrations publiques. Pourquoi cette traduction en moindres dépenses des mises en réserve sur l'Ondam ne vous semble-t-elle pas assurée ?

Je reviendrai maintenant sur l'incertitude et les différents scénarios possibles, notamment du point de vue des recettes. Tant le RAA que l'avis du HCFP insistent sur les nombreuses incertitudes entourant toutes ces prévisions et ces trajectoires. Vous relevez que, dans des scénarios économiques alternatifs plus dégradés que le scénario économique privilégié par le gouvernement, les conséquences en termes de croissance limitée et d'inflation élevée seront plus marquées. Au-delà de ces effets sur la croissance et l'inflation, les effets sur les recettes et les dépenses publiques de ces scénarios alternatifs plus dégradés ont-ils été chiffrés ? Quelle pourrait être leur ampleur ?

Dans son avis, le HCFP explique que la volontariste lutte contre la fraude dépend d'une loi en cours d'adoption et est toujours chiffrée à 1,5 milliard d'euros, ce qui semble élevé. Pourquoi estimez-vous ce montant élevé ?

Vous avez évoqué la nécessité absolue de respecter le déficit à 3 % par rapport à Bruxelles. Pourquoi la France s'obstine-t-elle à ne pas demander la dérogation sur les dépenses militaires que 17 pays, dont l'Allemagne, ont demandée ?

Vous avez mentionné une moins grande confiance des marchés envers la dette française. Or, selon les données de l'Agence France Trésor concernant la dernière adjudication d'OAT, le volume demandé par les prêteurs reste deux à trois fois supérieur au volume total des titres de dettes finalement émis et le taux d'intérêt sur les OAT à dix ans reste, depuis 2023, proche de la moyenne des années 2000-2012. Qu'est-ce qui vous fait dire qu'il y aurait un décrochage et une moins grande confiance des marchés ?

Enfin, le gouvernement a repéré, parmi les 6 milliards d'euros annoncés en termes de déficit, 3,6 milliards d'euros dus à la hausse des taux d'intérêt liée à la guerre. Cette situation affectera tous les pays européens, notamment les grands emprunteurs. Que penseriez-vous du

fait que la France pourrait demander que la Banque centrale européenne (BCE) prête directement aux États pour échapper à la pression des marchés ?

**Mme Carine Camby.** Nous disons en effet que la réduction du déficit en 2025 tient entièrement à une augmentation des impôts. Ce sera encore le cas, dans une moindre mesure, en 2026. Nous considérons que, vu l'ampleur des ajustements nécessaires pour tenir nos engagements européens, il ne sera pas possible de le faire uniquement par des hausses d'impôts. Il faudra nécessairement des ajustements sur la dépense, au risque de poser un problème de compétitivité pour notre pays. Je ne reviendrai pas sur la question du seuil au-delà duquel la pression fiscale ne peut être accentuée. Il semble difficile de ne compter que sur les recettes.

Concernant les niches fiscales, un travail d'évaluation très important est à faire. La Cour a commencé ce travail, notamment avec l'évaluation de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique, ayant permis de rehausser de façon très conséquente le montant indiqué dans les documents annexés à la loi de finances. De nombreuses niches fiscales concernent très peu de bénéficiaires, pour des sommes très faibles. Des évaluations ont été menées au sujet d'autres niches, ce qui a révélé des marges de manœuvre. Des décisions seront à prendre pour cibler mieux les bénéficiaires et éviter les effets d'aubaine.

Les mesures de régulation en cours d'exercice, portant sur 12,7 milliards d'euros en 2025, ne constituent pas une bonne méthode de réduction du déficit à terme, mais cela a permis de tenir la prévision en cours d'année en évitant des mesures sur la dépense. La question qui peut se poser est de savoir jusqu'où nous pouvons descendre le budget des ministères avec des mesures de régulation s'additionnant d'année en année.

Concernant les certificats d'économies d'énergie, la Cour partage votre analyse. Cette mesure de débudgétisation a permis de réduire quelque peu la dépense, mais elle pèse sur les prix, et donc sur les consommateurs. Cette technique n'est pas à privilégier, d'autant plus qu'un effet d'éviction peut survenir par rapport aux dépenses permettant d'atténuer le réchauffement climatique. Nous avons sans doute atteint les limites de l'exercice.

S'agissant du RAA, il est vrai que la dépense publique en volume augmente de 1,1 %, mais c'est bien hors charge de la dette, défense et prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, des postes qui ont beaucoup augmenté et qui sont intégrés dans le déficit public.

Concernant la dépense sociale, la mise en réserve de l'Ondam ne peut constituer une réelle économie que si elle se traduit par une diminution effective des dépenses des hôpitaux et des établissements de santé. Si elle ne fait qu'accroître leur dette, ce n'est pas une économie, mais une sorte de créance sur l'avenir.

Les scénarios plus dégradés n'ont pas été chiffrés. Une hypothèse a été transmise au HCFP, mais il ne s'agit pas de l'hypothèse centrale sur laquelle le gouvernement s'est fondé pour annoncer ses mesures.

Pour la fraude fiscale, il est vrai que l'augmentation des recettes suppose une progression plus importante des outils de lutte contre la fraude fiscale. En outre, la somme de 1,5 milliard d'euros sur une seule année est bien plus élevée que la progression des droits effectivement redressés en 2024 et 2025. Il sera sans doute nécessaire de revenir sur ce sujet. Nos enquêtes montrent que la lutte contre la fraude fiscale n'a pas produit les effets attendus ces dernières années, notamment en termes de montants effectivement restitués.

Par ailleurs, la dérogation pour les dépenses militaires est temporaire, pour la période 2025-2028, et vise à lisser le financement de la hausse de ces dépenses, non à autoriser un déficit final plus élevé. L'obligation de parvenir à un seuil inférieur à 3 % en 2029 n'est pas modifiée par cette clause dérogatoire.

Je rappelle que, dans la mesure où nous sommes très endettés, il serait peut-être bénéfique que l'endettement finance un peu moins le fonctionnement et davantage les investissements.

**M. le président Éric Coquerel.** Ou les baisses de recettes.

**Mme Carine Camby.** En effet. Davantage de travail est à réaliser dans cette direction.

Si tous les pays s'endettent effectivement pour financer les dépenses militaires, je note que le *spread* s'est aggravé entre la France et l'Allemagne. À ce jour, nous n'avons pas de problème pour vendre notre dette, mais nous le faisons à un coût de plus en plus élevé.

Concernant les 6 milliards d'euros d'ajustements budgétaires, il y a bien une prévision de 3,6 milliards d'euros de charge de la dette supplémentaire liée à la hausse des taux d'intérêt. Il faudra voir si elle se confirme. Si l'on y ajoute 1 milliard d'euros pour les opérations extérieures et un chiffrage plus important du coût des allègements de charges liés à la revalorisation du smic, on arrive à ce montant.

Enfin, s'agissant de la BCE, je n'ai pas d'avis tranché, mais il est clair qu'elle ne peut pas soutenir les États sans conditions, car elle a toujours été très attentive à la préservation de la soutenabilité budgétaire et au respect des règles budgétaires européennes. Si une décision de cette nature était prise, la France ne serait évidemment pas la seule concernée.

**M. Philippe Juvin, rapporteur général.** Faire revenir le déficit sous les 3 % du PIB en 2029 signifie un effort annuel de 0,7 à 0,9 % par an, compte tenu du poids du remboursement de la dette. Si cet effort portait uniquement sur les recettes, comme l'an dernier, cela reviendrait, en l'absence d'économies structurelles pour inverser la tendance, à lever une trentaine de milliards d'euros d'impôts supplémentaires chaque année, ce qui n'est pas crédible. Sans action sur la dépense tendancielle, nous nous condamnons à augmenter sans cesse la pression fiscale.

L'engagement pris auprès de nos partenaires européens est un déficit de 4,6 % en 2026, de 4,1 % en 2027, de 3,4 % en 2028 et de 2,8 % en 2029. Nous n'y serons clairement pas en 2026. Croyez-vous crédible d'arriver à moins de 3 % en 2029 ?

La DPN est en hausse de 0,8 % en 2025, ce qui est conforme à nos engagements. Mais il y a quelques semaines, voire quelques jours, vous parliez d'une hausse de 1 %. Qu'est-ce qui explique cette amélioration de 0,2 % ?

Nous avons reçu le RAA quelques heures avant cette réunion. Ainsi, je ne l'ai lu qu'à travers le prisme de l'interprétation que le HCFP en a fait dans son avis, puisque celui-ci l'a reçu bien avant nous. Vous y parlez d'un effort nécessaire de 4 milliards d'euros pour tenir les 5 % de déficit en 2026. Or, nous étions en théorie déjà à 5 % lorsque nous avons voté le budget. J'en déduis un décalage de 4 milliards d'euros entre il y a quelques semaines et aujourd'hui.

De plus, les 5 % de déficit votés pour 2026 étaient calculés sur la base d'un déficit de 5,4 % en 2025, alors que nous sommes à 5,1 %. On aurait dû gagner 0,3 %, mais il

manque 0,1 % sur 2026. Où est passée la douzaine de milliards d'euros, soit 0,4 % de PIB, qui semble être dans la nature ?

Votre document évoque 300 millions d'euros de pertes de recettes fiscales dues à l'inflation, tandis que le RAA les chiffre à 600 millions d'euros. Quelle est votre hypothèse d'inflation pour fonder ces calculs ?

J'ai bien noté votre alerte quant au fait que les prêteurs prêtent moins facilement qu'avant.

Enfin, vous avez insisté sur le coût des dépenses fiscales, qui s'élève à 92 milliards d'euros, et recommandé de revoir les dispositifs à faible efficacité. Quelles sont, selon vous, les dépenses fiscales qu'il conviendrait de regarder en priorité ?

**Mme Carine Camby.** Nous avons deux engagements au niveau européen : tenir la trajectoire de DPN et revenir sous le seuil de 3 %. Si nous tenons la DPN, la tenue de l'engagement sur les 3 % dépendra ensuite de la croissance et des taux d'intérêt. Je ne voudrais pas que ce soit la Cour qui dise qu'il n'est pas possible de respecter cet engagement, mais nous constatons que la marche sera très haute. Pour la franchir, nous considérons qu'il ne sera pas possible de ne compter que sur les recettes ; des ajustements en dépense seront nécessaires. La Cour recommande notamment une meilleure qualité de la dépense, l'étude des dispositifs de soutien aux entreprises ayant montré des effets d'aubaine et des problèmes de ciblage.

Le pourcentage relatif à la DPN a en effet été revu entre l'avis du HCFP actualisant la loi de programmation militaire (LPM) et aujourd'hui, car, entre-temps, l'Insee a publié des chiffres de dépense publique plus bas que prévu dans le projet de loi de finances de fin de gestion.

Le résultat de 2025, meilleur que prévu, a un léger impact sur 2026. Un effet de base, chiffré à environ 4 milliards d'euros, est meilleur que prévu, mais il est contrebalancé par des mesures ponctuelles en 2025 non reconductibles, des mesures déjà intégrées dans la loi de finances pour 2026 et une révision de l'hypothèse sur l'évolution sur la masse salariale, revue à la baisse. Nous considérons ainsi que l'année 2026 ne commence pas avec des marges de manœuvre supérieures, contrairement à ce que nous aurions pu croire.

S'agissant de l'inflation, nous nous basons sur l'hypothèse du gouvernement, soit 1,9 % pour 2026. Cette hypothèse est liée au scénario adopté. En cas de scénario plus dégradé, avec une crise qui se prolonge, il y aura peut-être une envolée des prix de l'énergie et des effets de transmission sur l'ensemble des revenus, avec des revalorisations salariales.

Concernant les prêteurs, les taux ont beaucoup augmenté. Une partie est conjoncturelle, liée à la crise. Toutefois, nos taux d'intérêt ont rejoint ceux de l'Italie et de la Grèce. Contrairement à ces deux pays, notre déficit public reste très élevé, ce qui accroît le volume à refinancer et pèse sur la charge d'intérêts.

Enfin, les dépenses fiscales ont de nouveau augmenté, malgré les effets de périmètre constatés ces dernières années, notamment sur la TVA. La somme de 92 milliards d'euros est élevée. Des revues de dépenses ont été menées. Par exemple, pour la jeunesse et les sports, le montant de 4,6 milliards d'euros est trois fois plus élevé que les crédits budgétaires, en raison du rattachement à cette mission de la possibilité de déduire les dons.

**M. le président Éric Coquerel.** Je précise que je ne dis pas qu'il ne faut compter que sur les recettes. Les 92 milliards d'euros de dépenses fiscales montrent qu'il y a du grain à moudre dans les dépenses.

La parole est aux représentants des groupes parlementaires pour leurs questions.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Je tiens à dénoncer une fois de plus les conditions de travail précaires dans lesquelles notre commission travaille. Nous recevons des documents d'une complexité et d'une taille très importantes au dernier moment, ce qui empêche les commissaires aux finances de faire leur travail correctement. Ce n'est pas de la faute du président de la commission des finances. C'est dû au fonctionnement de ce gouvernement et de nos institutions. Nous ne pouvons plus travailler dans ces conditions.

Je m'étonne que seul le Rassemblement national soit très bruyant sur ces méthodes, car nous sommes tous emportés dans les comportements illibéraux de ce gouvernement face à une situation financière extrêmement dégradée et à ce qu'il faut bien appeler des mensonges d'État.

Je me félicite du fait que des institutions soient encore capables de débusquer ces mensonges, puisqu'une des principales menteuses de l'État a été nommée à la tête de la Cour des comptes, dans une quasi-indifférence de tous les contre-pouvoirs de la V<sup>e</sup> République.

Quand on entend M. Lescure se féliciter hier d'un « excellent budget pour 2026 » dans cette espèce de comité Potemkine d'alerte sur les finances publiques et que vous-même, le lendemain, vous affirmez l'inverse, à savoir que le projet de loi de finances pour 2026 a été mal construit, sans aucune marge de manœuvre, on mesure le niveau de mensonge. On nous dit que c'est la faute de la guerre, mais c'est la faute d'un gouvernement qui fait n'importe quoi et qui ment aux Français.

En 2025, la réduction du déficit ne provient que de hausses d'impôts injustes, des 4 milliards d'euros de hausse des taxes sur l'électricité qui pèsent sur les plus modestes, et de recettes non pérennes.

On n'est plus dans le coup de rabot, on est dans la magouille. Par exemple, au détriment de qui a été décidée la rebudgétisation de 3 milliards d'euros pour l'allocation logement ?

Vous avez parlé des certificats d'économies d'énergie, système dont nous savons qu'il est mafieux grâce à un ancien rapport de la Cour des comptes. On débudgétise donc pour confier des dépenses importantes pour l'avenir de la France à un système mafieux. C'est 17 centimes par litre sur le carburant, alors que M. Lescure assurait au Rassemblement national que c'était faux.

Nous ne sommes plus dans une démocratie normale. On balade le Parlement et les contre-pouvoirs. Je le dis aux Français : les comptes de la nation sont proches de ceux de la Grèce avant l'effondrement, et non de ceux de l'Allemagne.

**M. le président Éric Coquerel.** Je me permets une correction : le Rassemblement national n'est pas le seul groupe à remettre en cause ces procédures. À peu près tous les groupes ont fait cette réflexion, et le rapporteur général et moi-même ne cessons de le répéter en Conférence des présidents.

**Mme Carine Camby.** Je n'ai pas discerné de question, mais je voulais simplement préciser que, lorsque nous disons qu'il n'y a pas de marge de manœuvre dans le budget 2026, c'est au sens où l'on aurait pu en espérer un découlant du meilleur résultat de 2025.

Concernant la rebudgétisation de certaines taxes affectées, comme les 3 milliards d'euros de la taxe précédemment affectée au Fonds national d'aide au logement, c'est une obligation qui découle de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), entrée en vigueur en 2023. L'opération est neutre, car il y a autant de recettes que de dépenses, et n'entraîne pas de baisse des allocations logement versées.

**M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP).** Madame la présidente, à vous écouter, on a l'impression qu'il n'y a aucune coupe dans les dépenses et que tout l'effort porte sur les recettes. C'est faux, y compris au vu des éléments que vous donnez.

Nos services publics ont subi des coupes budgétaires particulièrement violentes en 2025 et les subissent encore en 2026. C'est ce que vous dites vous-même lorsque le HCFP écrit que les dépenses de l'État, en dehors des intérêts et des dépenses de défense, sont « quasi stables », avec une hausse de 0,2 %. Or, on parle là en valeur. Ainsi, en volume, une fois l'inflation intégrée et la question de la défense et des intérêts de la dette mise de côté, on constate une baisse directe des moyens concrets pour l'ensemble de nos services publics.

Ce n'est pas pour rien que nous avons débattu d'efforts en coupe sur les dépenses qui, en tenant compte du tendancier et de l'inflation, se situaient entre 30 et 40 milliards d'euros l'an dernier et sont de nouveau de l'ordre de 40 milliards d'euros cette année. Il faut dire clairement qu'il y a des coupes budgétaires dans de nombreuses missions et crédits. Les seules augmentations concernent la défense et les intérêts de la dette. De plus, l'indexation de la dette sur l'inflation entraîne des augmentations, subventionnées par des coupes dans le reste des dépenses. Les dépenses fiscales sont également élevées.

Les propositions à mettre sur la table et les recommandations que pourrait formuler la Cour des comptes ne devraient pas se limiter à un arbitrage entre les efforts sur les dépenses et ceux sur les impôts. Elles devraient plutôt interroger la soutenabilité de l'augmentation actuelle des dépenses militaires, la nécessité de prendre la décision claire d'arrêter définitivement l'indexation de la dette sur l'inflation, et l'urgence de stopper les dépenses fiscales. Je rappelle que ces 92 milliards d'euros de dépenses fiscales incontrôlées constituent en réalité des recettes perdues.

Comme vous l'avez souligné, l'ensemble de ces coupes budgétaires a des impacts directs sur la croissance et la consommation. La consommation a déjà ralenti l'an dernier, passant à 0,4 %, et elle devrait encore baisser. Si nous détruisons la croissance – ce que vous admettez vous-même –, nous ne parviendrons pas à trouver les 80 milliards d'euros d'ici 2029.

**Mme Carine Camby.** Certes, des coupes budgétaires sont opérées sur certains programmes, comme nous le citons dans le *rapport sur le budget de l'État* (RBDE). Il faut cependant souligner que des évolutions spontanées très fortes affectent d'autres dépenses, notamment en raison du vieillissement de la population. Je pense aux dépenses de santé, qui ont augmenté de 5 %, et aux prestations vieillesse, qui ont crû de 3,5 %. Face à ce phénomène, si nous voulons maintenir la trajectoire de DPN, des arbitrages sont nécessaires. Il n'appartient évidemment pas à la Cour de les réaliser. Je constate simplement que si la dépense publique a augmenté en volume de 1,4 % en 2025, cette augmentation demeure supérieure à celle de la croissance potentielle, ce qui pose un problème, car cela pèse sur le déficit.

Concernant l'indexation de la dette sur l'inflation, seule une faible part de la dette est concernée : il s'agit des OAT indexées. En 2025, elles ont permis de réaliser un gain, car la baisse de l'inflation a entraîné une réindexation en fonction de l'inflation de l'année précédente, ce qui a masqué la progression de la charge d'intérêts réellement décaissée, s'élevant à plus de 5 milliards d'euros. Les effets de cette indexation varient d'une année sur l'autre, ce qui nuit à la lisibilité. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cette provision pour indexation du budget de l'État, car elle n'y a pas sa place. Un budget est un budget en dépenses ; les provisions relèvent de la comptabilité générale et doivent figurer dans le rapport sur l'état de la dette, non dans la comptabilité budgétaire. Nous nous félicitons d'ailleurs que notre recommandation de sortir la provision afférente à la dette Covid ait été suivie cette année.

**M. Philippe Brun (SOC).** Concernant la certification des comptes de l'État et les réserves que vous avez émises, plusieurs points d'attention concernent les sujets militaires : vous mentionnez une sous-évaluation de la dépréciation de la valeur de certains matériels militaires, une sous-évaluation des provisions pour gros entretien et un manque d'informations sur la valeur des stocks. De votre point de vue, l'actualisation de la LPM a-t-elle vocation à provisionner la remise en ordre des comptes, en raison des réserves que vous avez émises ?

S'agissant du rapport relatif à l'exécution 2025, vous y évoquez une hausse majeure des prélèvements obligatoires. Je souhaiterais savoir quelle part de cette hausse relève de mesures nouvelles et quelle part relève d'un rattrapage par rapport au creux observé en exécution, lié à la baisse de l'inflation, à un phénomène de déconsommation sur les recettes de TVA, à la transformation de la composition du contenu de la croissance, notamment sur les exportations, et à l'effet du commerce extérieur sur ces recettes.

Concernant le RAA, vous jugez que le scénario économique du gouvernement pour 2026 est cohérent et que la prévision d'inflation est plausible. Quels sont les principaux risques qui pourraient remettre en cause ces prévisions, notamment en lien avec la durée du conflit au Moyen-Orient ? Certains instituts prévoient une inflation à 4 %, et non à 1,9 %. Que pensez-vous de cette prévision ? Comment évaluez-vous également la sensibilité des prévisions de croissance de + 0,9 % en 2026 à des chocs externes supplémentaires, comme une nouvelle hausse des prix de l'énergie ou un durcissement des conditions financières ?

Enfin, comment évaluez-vous l'impact qu'aurait un choc durable de 100 points de base sur les taux d'intérêt sur la trajectoire de la dette ? Quels ajustements budgétaires seraient alors requis pour en maintenir la soutenabilité ?

**Mme Carine Camby.** Sur la certification, ce que nous disons à propos des dépréciations des matériels militaires n'a rien à voir avec le budget. Par conséquent, la LPM, qui vise à financer des programmes de réarmement, n'aura sans doute que peu d'impact sur cette problématique. Celle-ci est surtout liée à des questions de systèmes d'information qui permettent de tenir les états des stocks, de connaître les coûts de personnel et de les valoriser lors des investissements. Je pense que ces questions ne seront pas réglées par la LPM. En revanche, il nous semble important de mieux évaluer la valeur des armements dans le bilan, afin d'avoir également une vision patrimoniale de cet effort.

En ce qui concerne les prélèvements en 2025, il y a effectivement 14 milliards d'euros de mesures nouvelles et 13 milliards d'euros d'évolutions spontanées. Je ne sais pas s'il y a un rattrapage, mais il est certain que l'élasticité des recettes est supérieure à 1 cette année, alors qu'elle était très inférieure à 1 les deux années précédentes. Il y a donc sans doute un léger effet

de rattrapage. L'effet total est de 23 milliards d'euros de mesures nouvelles pour l'ensemble des administrations publiques. Pour le budget de l'État seul, c'est 13 milliards d'euros.

Concernant les risques pesant sur les scénarios, nous ne les avons pas chiffrés. Il est évident que si le scénario se dégrade, la croissance pourrait baisser, de même que l'inflation pourrait augmenter. Selon certains scénarios dégradés, la croissance pourrait se situer entre 0 % et 0,5 % en 2026, et l'inflation pourrait monter à 3 %. Toutefois, il faut prendre ces scénarios avec une certaine prudence à ce stade.

Enfin, pour l'instant, le conflit a eu un impact sur les taux d'intérêt, mais il est fluctuant au gré des annonces. Il est impératif que la situation se stabilise pour que le coût de notre dette n'explode pas. Nous estimons à 78 milliards d'euros la charge d'intérêts potentielle de la sphère publique en 2026, un montant qui inclut déjà plusieurs milliards d'euros supplémentaires provisionnés au titre de la crise.

**M. Didier Padey (Dem).** Votre rapport sur l'exercice 2025 qualifie la réduction du déficit de « fragile », car elle repose pour moitié sur des hausses d'impôts importantes et, pour le reste, sur des opérations non pérennes, des transferts neutres en comptabilité nationale entre administrations publiques et des économies peu documentées et en partie non structurelles.

Dans votre deuxième recommandation, vous suggérez de limiter les prélèvements sur recettes (PSR) aux seuls montants évaluatifs et d'inscrire les dotations fixes, comme la dotation globale de fonctionnement (DGF), directement en crédits de mission. Si l'objectif de sincérité budgétaire est louable, ce basculement modifie partiellement la gestion budgétaire de l'État en lui permettant des mouvements de crédits, ce qui lui conférerait potentiellement une forme de délégation. Avez-vous évalué les effets ou les risques d'un tel changement ? Par ailleurs, ce changement nécessite-t-il une modification de la Lolf ou relève-t-il de la seule discrétion du gouvernement dans la présentation du PLF ?

**Mme Carine Camby.** Je tiens à rappeler que les PSR constituent une technique budgétaire dérogatoire à l'ouverture de crédits budgétaires. Il s'agit donc d'une manière différente d'autoriser des dépenses. L'avantage des PSR, notamment pour les collectivités locales, est que le gel et le surgel des crédits ne leur sont pas applicables, ce qui permet de neutraliser les risques.

Cependant, nous observons une certaine inflation des PSR : 27 PSR différents concernaient les collectivités territoriales en 2025, 5 nouveaux ont été créés en 2024 et 1 de plus est prévu pour 2025. Au total, cela représente près de 47 milliards d'euros, une somme considérable. Sur ce montant, 9 PSR sont évaluatifs et représentent 30 % du montant total, tandis que les 18 autres s'apparentent à des dotations budgétaires.

Pour répondre à votre question, il n'est pas nécessaire de modifier la Lolf pour réintégrer les PSR sur crédits limitatifs dans le budget de l'État. Bien entendu, si ces crédits étaient inscrits dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général, ils pourraient alors faire l'objet d'une réserve de précaution et d'un gel.

**M. Pierre Henriot (HOR).** Ma première question porte sur un signal qui nous paraît particulièrement préoccupant. Votre rapport relève que le taux d'emprunt à dix ans français a rejoint le niveau italien, alors même que notre ratio d'endettement reste inférieur à celui de l'Italie. Cette charge de la dette atteint 52 milliards d'euros en 2025 et pourrait dépasser 100 milliards d'euros d'ici 2029. Au-delà de ce constat, qu'est-ce qui, selon la Cour, pèse le

plus dans cette divergence ? Est-ce la trajectoire budgétaire elle-même, l'instabilité politique ou l'absence de lisibilité sur le retour sous les 3 % de déficit ?

Ma seconde question concerne le choc énergétique lié au conflit en Iran. On entend parfois, sur certains bancs de cette commission, que l'État s'enrichirait de ces crises par la fiscalité des carburants. Or, le rapport d'avancement annuel dit l'inverse : sur les 6 milliards d'euros d'impact budgétaire attendus en 2026, les recettes fiscales sont en recul et l'essentiel de cet effet tient à la charge de la dette, pour 3,6 milliards d'euros. Selon vous, à quel moment la crise que nous connaissons aujourd'hui deviendrait-elle un problème de soutenabilité à long terme ?

**Mme Carine Camby.** Concernant votre premier point, je dirais que tous les facteurs jouent sur les taux d'intérêt, car les marchés sont extrêmement sensibles aux annonces ponctuelles et réagissent très vite. La preuve en est que, si nous parvenons encore à vendre notre dette dans de bonnes conditions, nos taux augmentent, ce qui traduit bien une fragilité croissante. Le problème est que cela pèse lourdement sur notre capacité à financer d'autres dépenses.

Concernant le fait que le choc énergétique lié à la situation en Iran n'a pas permis de constituer une cagnotte, j'ai déjà indiqué que le HCFP confirmait en effet cette analyse. D'une part, on observe une baisse des volumes des accises sur l'énergie. D'autre part, il y a un effet retour de la moindre croissance en volume sur l'ensemble des prélèvements. Il risque d'y avoir moins de consommation des ménages, qui adopteront des comportements plus prudents, et un pouvoir d'achat forcément impacté par la hausse des carburants. Enfin, j'ai rappelé que la revalorisation du smic, qui interviendra sans doute au début de l'été, suscitera un surcroît d'allègements de charges qui pèseront sur nos finances publiques.

Il est bien difficile de dire jusqu'où cette situation est soutenable. Si l'on s'en tient au scénario de détente retenu par le gouvernement pour son RAA, l'impact sur la croissance devrait être faible et l'inflation resterait inférieure à 2 %. Cependant, comme je l'ai dit, des scénarios dégradés pourraient nous conduire à un choc de taux d'intérêt très important, conjugué à une diminution des recettes. Nous nous trouverions alors dans une grande difficulté, surtout si des mesures de compensation, comme celles annoncées hier, étaient étendues. Cela jouerait négativement sur l'équilibre des finances publiques sur tous les segments : les recettes, les dépenses et la charge de la dette.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Je partage les critiques de beaucoup de mes collègues sur les conditions dans lesquelles nous travaillons. Ce ne sont pas des conditions acceptables. Vous n'y êtes pour rien, dans la mesure où vous êtes vous-mêmes saisis tardivement.

Premièrement, peut-on parler d'un budget « austéritaire » en 2025 quand les dépenses publiques croissent plus vite que le PIB et lorsque les prélèvements obligatoires augmentent extrêmement vite, de 0,8 point de la richesse nationale ? La baisse du déficit est liée à une augmentation massive des prélèvements obligatoires.

Deuxièmement, pourriez-vous nous indiquer l'ordre de grandeur des économies à réaliser chaque année au cours des trois prochaines années pour atteindre la cible de 3 % de déficit ? D'après vos réponses, le déficit spontané augmente de l'ordre de 23 milliards d'euros – 15 milliards d'euros pour l'État et 7 à 8 milliards d'euros pour la sécurité sociale –, auxquels il faut ajouter la réduction, soit environ 20 milliards d'euros

(0,7 point de PIB). Peut-on donc confirmer qu'il faut trouver une quarantaine de milliards d'euros d'économies réelles ? Or, vous avez souligné dans votre rapport que les économies que vous avez pu inventorier sur le seul budget de l'État s'élèvent à 4,8 milliards d'euros en 2025 et 3,7 milliards d'euros en 2024.

Troisièmement, le déficit de fonctionnement de l'État est de 129 milliards d'euros, pour 470 milliards d'euros de charges et 341 milliards d'euros de produits. Comment expliquez-vous que ce déficit soit en hausse, alors que le déficit en comptabilité budgétaire se réduit de 37 milliards d'euros, même en tenant compte de 10 à 12 milliards d'euros d'opérations neutres ?

Enfin, peut-on parler d'un État en faillite, quand ses actifs s'élèvent à 1 326 milliards d'euros et ses dettes à 3 442 milliards d'euros, dont 2 787 milliards d'euros de dettes à long et moyen termes ?

**Mme Carine Camby.** Pour répondre à votre première question, nous sommes effectivement dans une situation où les dépenses publiques augmentent plus vite que le PIB. Nous n'avons jamais qualifié aucun budget d'austérité, car notre déficit public reste très élevé, ce qui pose un problème de soutenabilité à long terme. Certaines dépenses connaissent une progression spontanée très importante et le budget de l'État fait face à des rigidifications croissantes.

Ainsi, pour obtenir des économies, il faut bien des réformes structurelles, peut-être quelques hausses de prélèvements obligatoires et certainement un effort sur les dépenses fiscales. Aucun moyen ne doit être négligé si l'on veut rester sur la trajectoire d'un retour à un déficit inférieur à 3 %.

Je voudrais d'ailleurs préciser que ce n'est pas parce que nous reviendrons à un déficit inférieur à 3 % que notre dette diminuera. Pour cela, il faudrait un excédent primaire, dont nous sommes très loin. Un tel retour permettrait seulement de stabiliser la dette, ce qui serait déjà un résultat appréciable, car je rappelle qu'elle augmente de trois points par an.

Concernant les comptes de l'État et le passage d'un compte à l'autre, il existe de nombreuses conventions comptables différentes. De plus, les dates de comptabilisation ne sont pas les mêmes et des provisions très importantes sont constituées en comptabilité générale de l'État, alors qu'elles ne devraient pas figurer ou ne figurent pas dans la comptabilité budgétaire. Ce n'est pas la première fois que nous constatons des variations très différentes, et parfois même de sens opposé, entre les deux comptabilités. Je vous avoue que cela pose un problème, car cela ne contribue pas à la lisibilité pour nos concitoyens. En réalité, aucune mesure n'est meilleure que l'autre ; elles sont simplement différentes.

Concernant l'ajustement nécessaire pour tenir la trajectoire de 3 %, il s'agit d'un ajustement primaire de 0,7 %, et même de 0,9 % si l'on neutralise la charge d'intérêts. Il faut noter que ce calcul est fait par rapport à un tendanciel. Il doit donc être pris avec des précautions méthodologiques et peut varier. Néanmoins, comme nous l'avons indiqué dans notre avis sur la loi actualisant la LPM, l'effort requis est d'un peu plus de 20 milliards d'euros par an. Sur ces 20 milliards d'euros, si la moitié est déjà préemptée par les lois de programmation sectorielles, on voit que la marge de manœuvre est très faible et que l'exercice sera difficile.

**M. Daniel Labaronne (EPR).** Au regard du rapport sur le budget de l'État en 2025, quels sont, selon la Cour des comptes, les principaux facteurs expliquant les écarts entre la

trajectoire prévue et l'exécution constatée ? Ces écarts traduisent-ils des fragilités structurelles dans la construction budgétaire ?

Les hypothèses macroéconomiques et budgétaires retenues par le gouvernement vous semblent-elles suffisamment prudentes et crédibles pour garantir le respect de la trajectoire annoncée ?

Au vu des constats de la Cour des comptes et des réserves éventuelles formulées par le HCFP, quelles mesures de pilotage budgétaire et quelles réformes structurelles vous paraissent prioritaires pour renforcer dès 2026 la maîtrise de la dépense de l'État et la crédibilité de la trajectoire de finances publiques à moyen terme ?

Enfin, vous faites référence tantôt au PIB, tantôt à la croissance potentielle lorsque vous comparez l'évolution des dépenses publiques à notre création de richesse. Or, le PIB et la croissance potentielle ne sont pas tout à fait la même chose. Il me semble que c'est davantage la croissance potentielle que le PIB qu'il faut retenir comme référence.

**Mme Carine Camby.** En ce qui concerne les facteurs de divergence entre la prévision et l'exécution en 2025 sur le budget de l'État, le résultat est meilleur que prévu. C'est principalement dû à une évolution spontanée des recettes qui s'est avérée meilleure qu'anticipé. Nous sortons d'une période où cette évolution spontanée était faible et où les prévisions de recettes n'étaient pas atteintes. Pour la première fois, la prévision est dépassée, ce qui est notable et tient essentiellement à cette évolution spontanée.

Concernant les hypothèses macroéconomiques, nous avons estimé que, dans le scénario d'une détente progressive des prix du pétrole et d'un choc temporaire et ciblé du conflit au Moyen-Orient, les hypothèses de croissance et d'inflation sont plausibles. Mais il existe évidemment des aléas très importants liés à la situation géopolitique, dont nous ne pouvons pas connaître les impacts définitifs.

Quant aux mesures correctrices et aux réformes à mener, on nous pose souvent la question. Je réponds toujours que les rapports de la Cour sont remplis de propositions d'économies. Il peut s'agir de réformes structurelles, mais aussi d'un meilleur ciblage de la dépense ou de la suppression des effets d'aubaine. De nombreuses mesures de ce type pourraient être prises. Ce n'est pas à nous de choisir ; il appartient bien sûr au gouvernement et au Parlement de faire ces choix politiques.

Enfin, concernant la croissance potentielle, c'est effectivement la bonne référence pour évaluer l'ajustement structurel, mais cela dépend du ratio utilisé.

**M. le président Éric Coquerel.** Je cède la parole aux députés pour leurs questions.

**Mme Edwige Diaz (RN).** Cet avis du HCFP est édifiant, car il révèle le fossé entre les déclarations du gouvernement et la réalité. D'un côté, nous avons les déclarations du gouvernement : en 2020, Jean Castex annonçait une baisse de 20 milliards d'euros ; en janvier 2024, Gabriel Attal assurait devant le Sénat que le gouvernement reviendrait à la responsabilité budgétaire sans augmenter les impôts ; en septembre dernier, Sébastien Lecornu évoquait une baisse des impôts en faveur du travail. De l'autre côté, nous avons la réalité : une augmentation des prélèvements obligatoires de 23 milliards d'euros pour l'année dernière, pour atteindre environ 1 300 milliards d'euros, à laquelle s'ajoute une suppression des allègements de cotisations sociales.

Il n'est pas nécessaire d'avoir un doctorat en mathématiques pour comprendre que plus de recettes et moins d'allègements devraient conduire à une amélioration du déficit. Or, il n'en est rien. Le déficit est proche du double de celui de 2017 et reste à « un niveau beaucoup trop élevé pour permettre de stabiliser la dette ». D'ailleurs, vous rappelez que la France est le troisième pays le plus endetté de la zone euro.

Vous relevez par ailleurs que la lutte contre la fraude fiscale n'a pas produit les effets attendus, ce qui est bien dommage, puisqu'en 2023, Gabriel Attal annonçait un grand plan de lutte contre les fraudes avec plus de moyens, plus de contrôles et plus de résultats.

Face à la multiplication inquiétante des mensonges du gouvernement et à la révélation manifeste de son incompetence, envisagez-vous de renforcer vos échanges avec le gouvernement pour qu'il vous communique les vrais chiffres – puisque vous avez indiqué que tous ne vous étaient pas communiqués – et pour qu'il réagisse à vos préconisations ? Cela nous intéresse en effet de savoir ce que le gouvernement pense de tout cela, étant entendu que nous recevons les documents très tardivement et qu'il est très difficile d'avoir un débat avec lui.

**Mme Carine Camby.** Je pense que, de façon globale, nous disposons des vrais chiffres, puisque nous utilisons ceux de l'Insee, dont la fiabilité ne me semble pas pouvoir être mise en cause. Le fait que la France soit le pays de la zone euro qui a le déficit le plus élevé est avéré. Pour l'instant, la trajectoire de réduction reste à confirmer. L'année 2025 constitue une première marche, mais l'effort doit être poursuivi. Enfin, il est exact que nous n'avons pas eu les bons chiffres sur la saisine du HCFP concernant le RAA, mais je me suis déjà exprimée sur ce point.

**M. le président Éric Coquerel.** Depuis tout à l'heure, on explique qu'il y a une remontée des prélèvements obligatoires et des dépenses. En tendanciel, nous sommes tout de même passés, au niveau des dépenses, de 57,7 % du PIB en 2017 à 57,2 % aujourd'hui. Il y a donc bien une baisse tendancielle depuis 2017, même s'il y a eu effectivement une remontée l'an dernier. Au niveau des recettes, nous sommes passés de 54,3 % à 52,1 % aujourd'hui. C'est une remontée par rapport à 2024, où nous avons atteint 51,2 %, mais il y a bien toujours une baisse de plus de deux points des recettes en tendanciel depuis 2017. Je dis cela pour ne pas laisser penser que l'observation que vous faites sur cette année correspond à une tendance durable.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Le concept de rigidification des dépenses est très intéressant et soulève un problème démocratique. S'agit-il d'un indicateur précisément défini que vous suivez ? Pourriez-vous nous transmettre le détail des dépenses que vous considérez comme rigides, c'est-à-dire des dépenses qu'on ne peut pas modifier sans réforme structurelle ? Distinguez-vous plusieurs catégories ? Je pense, par exemple, aux dépenses liées aux retraites, qui relèvent d'une réforme démocratique assez simple, et aux dépenses engagées, comme celles relatives aux contrats sur le renouvelable, qui appellent des réformes de nature différente, nécessitant une plus grande radicalité politique.

**Mme Carine Camby.** Il s'agit effectivement d'un indicateur que nous essayons de suivre désormais dans nos rapports annuels sur l'exécution du budget. Cette rigidification s'élève à 15 milliards d'euros en 2025, contre 6,5 milliards d'euros en 2024 ; nous constatons donc une aggravation. J'ai aussi précisé que cela était lié à des investissements de très long terme, comme les programmes de défense, qui supposent une augmentation très importante des restes à payer. Il s'agit effectivement d'un problème.

Nous n'avons pas de catégorisation des réformes structurelles suivant leur nature. Ce qui est clair, c'est que nous inscrivons dans le tendancier tout ce qui évolue spontanément, sans mesure particulière. Si l'on veut avoir un impact sur ce tendancier, il faut, par exemple, rompre un contrat, dénoncer un contrat d'objectifs et de moyens (COM) d'un opérateur, ou faire une réforme des retraites. C'est un raisonnement assez simple, mais nous pourrions vous donner le détail des dépenses que nous incluons dans ce périmètre.

\*

\* \*

### **Information relative à la commission**

*La commission a nommé M. Laurent Mazaury rapporteur de la proposition de loi instituant un mécanisme de saisie des avoirs souverains étrangers gelés en réponse aux violations du droit international (n° 1706).*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du mercredi 22 avril 2026 à 14 heures**

*Présents.* - M. Franck Allisio, M. Philippe Brun, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Edwige Diaz, M. Benjamin Dirx, M. Pierre Henriët, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Aurélien Le Coq, M. Jean-Paul Mattei, M. Kévin Mauvieux, M. Didier Padey, M. Matthias Renault, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Emeric Salmon, M. Jean-Philippe Tanguy

*Excusés.* - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Charles Rodwell, M. Nicolas Sansu, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou, M. Nicolas Tryzna