2025 : UNE ANNÉE DE CREUX ET DE BOSSES POUR LA GESTION ET LES FINANCES PUBLIQUES VERTES

Les crises économiques couplées à la crise des finances publiques laissent en général peu de place à l'action publique verte. Écrasés par les contraintes de court-terme, pressés de réduire les déficits en réduisant les dépenses, les pouvoirs publics français mais aussi européens ont dû parer aux urgences en 2025. L'année 2026 s'annonce également difficile. C'est donc une période pleine de creux et de bosses qu'ont connus la gestion et les finances publiques vertes.

Le contexte français de très haut niveau d'endettement public et de déficit toujours largement supérieur aux 3% de PIB prévu par le Pacte de stabilité et de croissance révisé en 2024 n'est pas seul en cause. Les tensions géopolitiques aux frontières de l'Europe imposent un redéploiement des moyens vers la défense nationale et européenne. Les tensions inflationnistes et le regain des prix de l'énergie poussent aussi les ménages et les entreprises à réduire leurs dépenses et à se concentrer sur l'essentiel du court terme, de la survie. A moyen terme, la baisse de la démographie participe de l'inquiétude sur les moyens des pouvoirs publics : il va falloir faire face au vieillissement de la population en dépit des impératifs climatiques qui se font chaque année plus pressant, entre trop plein d'eau hivernal et sécheresses estivales records.

Le courant actuel en faveur de la réindustrialisation du pays pousse également à relativiser le poids des contraintes environnementales avec une remise en cause non seulement de la fiscalité sur les entreprises mais également des normes qui pèsent sur elles avec un train de mesures de simplification. Le mouvement est perceptible tant à l'échelle nationale, en particulier en matière des règles d'urbanisme qu'à l'échelle européenne avec l'ajustement du Pacte vert impulsé en 2019 par la Commission Von der Leyen 1 via la Directive dite Omnibus.

Le budget et les politiques de l'État portent d'ores et déjà la trace de ces contraintes. A l'échelle communautaire, les négociations en cours sur le prochain Cadre financier pluriannuel (CFP 2028-2034) risquent aussi d'intégrer l'ensemble de ces tensions géopolitiques et économiques au détriment des politiques « *de paix* » de l'Union et de son investissement dans le développement durable. À l'échelle des Nations Unis, la crise financière due au retrait partiel des États-Unis du financement du système onusien (baisse des contributions volontaires particulièrement préjudiciables pour le PNUD et le PNUE ; arrêt de contributions obligatoires à des institutions spécialisées comme l'UNESCO et l'OMS) pèse également dans la balance.

De manière très concrète, les opérateurs de l'État en matière de transition écologique ont été les cibles d'intense débat sur leur utilité et la nécessité ou non de les fusionner, en tout cas de réduire leur budget. La question de la fusion entre le Haut-commissariat au Plan avec le Secrétariat général à la planification écologique est une autre illustration des tensions enregistrés par les acteurs de la transition mais est-ce forcément un mal que d'intégrer dans

la matrice de la planification française la question de la réduction structurelle des gaz à effets de serre ? Parfois la contrainte oblige à penser différemment et peut-être mieux.

Et puis, au fond, n'est-ce pas à l'échelle des territoires que la « *grande guerre* » de la transition s'opère réellement ? A ce niveau-là, la fin du cycle électoral municipal entamé en 2020, en plein Covid, est resté marqué par un haut niveau d'investissement public : mobilité collective, traitement des eaux usées, développement des énergies renouvelables se jouent ici. Les perspectives de réduction des dépenses de l'État et des collectivités territoriales ainsi que le prochain mandat 2026-2032 laisse cependant augurer un tassement des dépenses publiques locales prochainement. La France serait-elle en train de basculer des « *maires bâtisseurs* » aux « *maires gestionnaires* » ? Les politiques environnementales ne vont-elles pas en faire les frais ?

Des outils demeurent toutefois pour assurer le suivi des engagements environnementaux européens et internationaux de la France comme le « *budget vert* » de l'État, rapport annexé à la loi de finances qui en est à sa 6e édition. Moins visible et relativement peu coûteux, les efforts de sensibilisation/information/formation de la puissance publique ne mollissent pas et permettent de faire infuser l'esprit de la transition écologique dans les esprits et les services. La Stratégie nationale bas-carbone se déploie elle aussi. Il faudra bien s'affranchir de notre dépendance aux hydrocarbures si ce n'est pour l'environnement mais au moins pour recouvrer la souveraineté énergétique du pays, et au-delà, du continent européen. Écologie et géopolitique se retrouvent sur le terrain des alliances de fait.

Il faudra de toute manière faire face aux conséquences inéluctables des dérèglements climatiques. Même si la communauté internationale peine à avancer aussi vite que nécessaire sur le champ de la réduction des gaz à effet de serre, l'accord de la COP30 de la CCNUCC de Belém, fin 2025 au Brésil, a montré un consensus sur le financement de l'adaptation aux changements climatiques, changements particulièrement marqués dans le Sud Global.

Fidèle à sa feuille de route et à sa vision long terme de la gestion et des finances publiques, la revue G&FiP assure son devoir de vigilance sur les enjeux du développement durable et de l'environnement. Nos colonnes se font ainsi l'écho des progrès de la réflexion sur ces sujets d'avenir, via des articles ou colloques organisés par nos partenaires.

Retour sur « *les creux et les bosses* » de l'année 2025 des Repères de notre revue :

Le déficit public 2024 à 5,8 % du PIB

Dans un rapport publié le 13 février, la **Cour des comptes** situe le déficit public à 175 Md€, soit 6 points de PIB, contre 5,5 % en 2023 et 4,7 % en 2022 avec un écart de 1,6 point par rapport à la prévision du PLF pour 2024.Dans une **note du 27 mars 2025, l'INSEE** établit le déficit public 2024 à 168,6 Md, soit 5,8 % du PIB. La dette publique bondit à 113,2 % après

109,8 % en 2023.

Le budget 2025 à 5,4 % du PIB

La loi de finances pour 2025 prévoit **un déficit public à 5,4 % du PIB et une dette publique à 115,5 % du PIB**. Ces données sont précisées dans le rapport d'avancement du **plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT)** **publié le 16 avril 2025** qui détaillent les mesures prises et envisagées pour atteindre les objectifs de 4,6 % en 2026 et sous la barre de 3 % en 2029.

Après une première réunion du comité d'alerte chargé du suivi de l'exécution budgétaire 2025, le 15 avril, **le gouvernement a annulé, par décret du 25 avril 2025, des crédits** de 3,1 Md€ en autorisations d'engagement et de 2,7 Md€ en crédits de paiement.

Le **23 avril, le Premier ministre a adressé aux ministres deux circulaires sur la gestion budgétaire** pour les inviter à s'engager dans la maîtrise des dépenses publiques afin de sécuriser l'atteinte des objectifs pour 2025. Aucune opération ayant vocation à induire un engagement ferme ou un coût non anticipé ne pourra être lancée sans financement assuré et actualisé avec le ministère chargé de finances. Une seconde réunion du comité d'alerte le 26 juin conduit à décider **un nouvel effort de 5 Md€ sur les dépenses** (3 Md€ pour l'État et 1,7 Md€ pour l'assurance maladie). **Le projet de loi de fin de gestion** a été adopté au conseil des ministres du 10 novembre 2025 et adopté le 2 décembre par l'Assemblée nationale. Il prévoit l'annulation supplémentaire de 4,2 Md€ sur les dépenses pilotables et de 6,1 Md€ sur les autres dépenses. Il ouvre 3 Md€ de crédits (prix de l'énergie, défense, Mayotte et Nouvelle-Calédonie, incendies). Le solde est maintenu à -5,4 % du PIB.

Des alertes récurrentes

La Cour constate, dans son rapport du 13 février, que la dette culmine à 3 300 Md€ et les charges d'intérêt à 59 Md€. Elle prévoit pour 2029 une dette dépassant 125 points de PIB et une charge annuelle d'intérêts de 107 Md€ qui deviendrait le premier poste budgétaire de l'État et conclut que « *la France est au pied du mur* ». **Le Haut conseil des finances publiques dans son avis du 14 avril** sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2024 constate que « *la France ne s'est ainsi toujours pas engagée dans le rétablissement de ses finances publiques* ». Dans son **avis du 15 avril** sur l'avancement annuel du PSMT, le HCFP souligne que : « *la nécessaire réduction du déficit public suppose une stratégie cohérente et crédible de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB et d'évolution des prélèvements obligatoires* ». **Dans ses prévisions économiques de printemps publiées le 19 mai, la Commission européenne** fait état de son scepticisme sur l'engagement français de ramener le déficit à 5,4% en 2025 et encore moins à 3%du PIB en 2029.

Dans un **rapport du 22 mai, le FMI** estime que les autorités françaises doivent redresser

les finances publiques et poursuivre les réformes structurelles pour stimuler une croissance durable. Elles doivent s'attacher à rationnaliser davantage les dépenses publiques et en renforcer l'efficience.

Le 2 juillet, la Cour des comptes, dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, sonne à nouveau l'alarme. Le déficit public s'est établi à 5,8 points de PIB en 2024, en hausse de 0,4 point par rapport à 2023 et de 1,4 point par rapport à la programmation initiale de l'automne 2023 en raison d'une hausse des dépenses publiques qui augmente de 2,7 % en volume, soit plus de deux fois plus vite que la croissance économique. Cette perte de contrôle est essentiellement imputable au dynamisme de la dépense des administrations locales et à celle des administrations de Sécurité sociale. Compte tenu du poids de la dette publique qui atteint 113,2 % du PIB et de l'augmentation de son coût, le retour du déficit public sous les 3 points de PIB en 2029, comme la France s'y est engagée, ne suffira pas par lui-même à garantir la soutenabilité de la dette. Il sera nécessaire pour cela de prolonger cet effort jusqu'à parvenir à un excédent primaire durable d'environ 1,1 point de PIB.

Dans son avis du 14 octobre 2025 sur le projet de loi de finances pour 2026, le Haut conseil des finances publiques relève la divergence de trajectoire entre le PLF et PSMT

Même dans le scénario présenté, dont le HCFP relève à nouveau le caractère hypothétique, le déficit resterait très élevé en 2026. La dette publique continuerait de progresser, passant de plus de 113 points de PIB en 2024 à près de 118 points en 2026, tandis que la charge d'intérêts s'alourdirait de plus de 13 Md€ en seulement deux ans pour atteindre 74 Md€.

Dans un focus du 16 octobre 2025 le **Conseil d'analyse économique** (CAE) a modélisé des scénarii d'ajustement des finances publiques pour parvenir, dans un délai raisonnable, à une stabilisation de la dette publique par rapport au PIB. Il faudrait opérer un ajustement de 4,2 points de PIB, correspondant à un montant allant de 112 à 127 Md€, soit 27 Md€ pour 2026 dans un scénario intermédiaire. Dans une seconde partie, le CAE présente un inventaire de 170 leviers budgétaires possibles qui reprend les propositions de la plupart des rapports publiés au cours de ces dernières années par les institutions publiques et représentent 108 Md€ d'économies, 111 Md€ d'augmentations de recettes et 45 Md€ de réformes structurelles.

Les impacts de la démographie sur les finances publiques

Un rapport de la Cour des comptes publié le 2 décembre 2025 rappelle les transformations démographiques en cours : la part des personnes d'au moins 65 ans dans la population atteint 21,8 % fin 2024 et progressera jusqu'à 30 % en 2070 ; les effectifs en âge de travailler vont diminuer de 3,4 millions d'ici 2070. Les conséquences sur la production, l'emploi, l'épargne et l'investissement, les recettes fiscales et sociales, les coûts

supplémentaires en matière sanitaire et sociale, le financement des retraites (400 Md€ ,autour de 14 % du PIB) sont considérables et appellent des recommandations sur la prise en compte du coût du vieillissement dans la documentation budgétaire, l'amélioration du taux d'emploi des jeunes, des seniors, des femmes et des immigrés et une plus forte contribution des retraités au financement collectif.

Les effets de l'inflation sur les finances publiques

La Cour des comptes a étudié les effets de l'inflation élevée entre mars 2022 et septembre 2023 (+ de 5 %) sur les finances de l'État dans un rapport publié le 1er décembre 2025. Alors que l'inflation provoque normalement une augmentation spontanée des recettes et donc un allégement des déficits et de la dette, elle a entraîné en France une augmentation des déficits (-38Md€en 2022 et -46,7 Md€ en 2023) et de l'endettement (+126,9 Md€ et 146,9 Md€), principalement dû aux dépenses discrétionnaires de soutien insuffisamment ciblées. La Cour estime que l'aggravation des déficits de 1,44 % et 1,52% du PIB et celle de l'endettement résulte essentiellement de la politique budgétaire.

L'autonomie financière des collectivités territoriales toujours encadrée

La **loi de finances pour 2025**, votée en février 2025, prévoit diverses mesures de contribution des collectivités à la réduction du déficit public, notamment : gel de la TVA affectée aux collectivités locales, création du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales (DILICO) dont les modalités ont été précisées par une circulaire du 15 mai ; diminution des dotations du fonds vert. À l'inverse, les départements pourront rehausser les taux des droits de mutation à titre onéreux de 4,50 à 5 %. **Dans le PLF 2026**, le DILICO est reconduit et augmenté pour l'année 2026 à hauteur de 2 Md€ (contre 1 Md€ dans le PLF 2025) ; la restitution est étalée sur cinq ans (au lieu de trois années) ; une fraction de 20 % (et non 10 %) abonderait les dispositifs de solidarité financière entre collectivités.

Un rapport sénatorial (n° 834) intitulé « *Libre administration des collectivités : une urgence démocratique et écologique* » a été adopté à l'unanimité le 8 juillet 2025 et ses conclusions ont été présentées par les sénateurs Henno et Dossus. L'insuffisance des recettes propres et des leviers à mobiliser face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité justifient des propositions déjà émises, à de nombreuses reprises, comme la redéfinition d'un système de financement des collectivités territoriales, la nécessaire consécration d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités locales, la création d'un conseil d'orientation des finances locales, l'attribution d'une part de l'impôt sur les sociétés et de la CVAE maintenue aux régions et d'une fraction de CSG aux départements.

L'augmentation des dépenses publiques locales

Dans son rapport de février sur la situation des finances publiques début 2025, la

Cour dénonce un « *emballement des dépenses locales* » qui s'élèvent à 327 Md€ en 2024, en augmentation de 5,8 % en valeur et en dépassement de 10,7 Md€ par rapport aux prévisions du PLF 2024. **En avril, le rapport annuel d'avancement sur le PSMT** note un ralentissement de la hausse des dépenses (+3,1 %) qui demeure cependant supérieure à celle de l'inflation et à celle des recettes (+2,5 %). **Dans son rapport sur les finances locales du 27 juin 2025, la Cour** revient sur la hausse des charges de fonctionnement du bloc communal(+4,8% en 2024) plus rapide que celle des recettes. Moins pessimiste dans son deuxième rapport du 30 septembre 2025, elle recommande d'organiser la contribution des collectivités territoriales à la réduction du déficit sur une trajectoire pluriannuelle en actualisant et en globalisant les critères de transferts financiers de l'État vers les collectivités.

Les finances et la fiscalité locales en 2024 et 2025 : des marges réduites

Le 26 septembre 2025, la DGCL a publié un bulletin d'information statistique (BIS n°200) intitulé **« *Les finances des collectivités locales en 2024* »**. Il vient confirmer la position déjà affirmée par la Cour des comptes selon laquelle la situation financière globale des collectivités locales s'est dégradée, le solde des collectivités territoriales est passé d'un besoin de financement d'environ -5,0 Md€ en 2023 à -11,4 Md€ (soit -0,4 % du PIB) en 2024. L'épargne brute des collectivités locales en 2024 atteint 32,4 Md€, en recul de -7,4 % par rapport à 2023 (35 Md€). Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) progressent en 2024 : +3,9 % (≈ +7,9 Md€) par rapport à 2023. En revanche les recettes réelles de fonctionnement (RRF) n'augmentent que de +2,3 % (≈ +5,3 Md€). **La note de conjoncture de la Banque Postale publiée le 23 septembre 2025 sur la situation financière du bloc communal en 2025** souligne le ralentissement des dépenses de fonctionnement en 2025 par rapport à 2024 (+2,2 % après +2,6 % en 2024). Dans le même temps, les recettes fiscales (181,1 Md€) augmenteraient plus fortement en 2025 qu'en 2024 (de 2,4 % contre +1,9 %). En novembre 2025, **l'Observatoire de la gestion et des finances des collectivités locales** dresse dans un Cap n° 30 un bilan très détaillé des communes et des intercommunalités en 2024 : décélération des dépenses de fonctionnement (129,5 Md€), augmentation des dépenses d 'investissement (50,2 Md), réduction de l'épargne (-2 %), progression des ressources (155,7 Md), endettement contenu (114,4 Md), baisse de la trésorerie (40,4 Md).

Le projet de loi de finances pour 2026 et les collectivités territoriales

Outre la reconduction du DILICO, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit de réduire le dynamisme de la TVA, à compter de « *l'exercice 2026* ». La DGF retrouverait sa stabilité après trois années de hausse (+320 M€ en 2023, +320 M€ en 2024 et +150 M€ en 2025). Malgré tout, les parts péréquation continuent leur augmentation avec pour la DSU +140 M€ et pour DSR +150 M€. Une fusion des trois subventions d'investissement (dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation politique de la ville (DPV) et dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)) serait effectuée. La « *ponction de l'État* » sur le

budget des collectivités est estimée, selon les sources, entre 2 et 7 Md€.

Le volet recettes du PLF 2026 : la « *folie fiscale* »

Le PLF comporte 26,2Md€ de mesures fiscales nouvelles qui portent le taux de prélèvements obligatoires à 43,6 % du PIB.

Les préconisations du CPO pour réindustrialiser la France

Dans un rapport rendu public le 22 septembre 2025, intitulé « *Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française* », le CPO souligne que la fiscalité des entreprises est un « *obstacle majeur à l'investissement industriel* ». Il estime les prélèvements sur les entreprises industrielles à 91 Md€ en 2023. Il recommande de stabiliser et d'inscrire les principaux impôts et cotisations affectant les entreprises industrielles dans une trajectoire pluriannuelle, de poursuivre les baisses d'impôts de production (en particulier la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) en échange de la fin du régime dérogatoire des heures supplémentaires).

Organisation administrative sous haute pression

Dans le cadre de la recherche d'économies par le gouvernement Bayrou, la Ministre chargée des comptes publics a annoncé le 27 avril 2025 **la suppression ou la fusion d'un tiers des agences et opérateurs de l'État**, susceptibles de générer 2 à 3 Md€ d'économies. Sont particulièrement visés l'Agence pour la transition écologique, l'Office français de la biodiversité et la Commission du débat public.Le 3 juillet 2025, un rapport de la **Commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État** estime à 1153 les organismes publics nationaux (hors sécurité sociale) dont les plus importants sont les 434 opérateurs de l'État auxquels s'ajoutent 317 organismes consultatifs. Le coût total de fonctionnement de ces organismes est estimé à 77 Md€. La commission propose que la coordination et le pilotage reposent sur les administrations centrales et les préfets ; la simplification résulterait de fusion, de transferts d'attribution, de suppressions et de mutualisation des fonctions supports mais les économies attendues sont estimées à quelques centaines de millions d'euros.

L'éphémère gouvernement de Michel Barnier avait lancé une réflexion sur une meilleure coordination des organismes publics de prospective notamment le Haut-commissariat au Plan, France Stratégie et le Secrétariat général à la planification écologique. Le **Haut-commissariat à la stratégie et au plan** a été créé par le décret n° 2025-450 du 23 mai 2025.Il succède au Commissariat général au plan (1946-2006), au Conseil d'analyse stratégique (2000-2013), à France Stratégie (2002-2025) et au Haut-commissaire au Plan (2020-2025). Il est chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen. Il anime un

réseau de huit organismes de prospective.

Le Premier ministre a annoncé le 20 novembre la préparation de **deux « *mégadécrets* » de simplification des normes** applicables aux collectivités locales. La **loi du 23 novembre 2025 simplification du droit de l'urbanisme et du logement** révise diverses procédures : facilitation de l'adaptation des documents d'urbanisme, élargissement des possibilités de dérogation, raccourcissement des délais de recours. Le 9 décembre 2025, la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a organisé le second **« *Roquelaure de la simplification* »** : création d'une *task force* auprès du Conseil d'évaluation des normes ; poursuite du dispositif « *France Simplification* » qui permet aux préfets de faire remonter les blocages ; mission confiée au Conseil d'État sur la simplification des documents de planification au niveau local ; charte d'engagements pour « l*a sobriété législative* » et précisions sur les deux « *mégadécrets* » de simplification annoncés par le Premier ministre, qui comprendront respectivement une quarantaine puis 70 mesures d'allègement des formalités imposées aux collectivités territoriales issues notamment du rapport Ravignon (v. Repères de mai 2025) et des propositions des préfets en particulier en matière de commande publique..

Transition : « *peut mieux faire* »

Le 7 juillet 2025, le Haut conseil pour le climat (HCC) a mis en ligne son rapport annuel intitulé « ***Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage*** ». Il déplore la complexité du pilotage de l'action climatique de l'État, la fragmentation de l'architecture actuelle de planification et le retard de la publication du cadre d'action climatique national. Il recommande une rationalisation des outils, l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle de financement, un renfort les dispositifs de suivi et la mise en place un plan de lutte contre la désinformation climatique.

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (« *budget vert* ») a été publié le 24 octobre 2025 en annexe du projet de loi de finances pour 2026. 40,5 Md€ de dépenses de l'État sont favorables à l'environnement dans le PLF 2026 contre 38,4 Md€ en LFI 2025 et 34,9 Md€ exécutés en 2024 (hors plan de relance). La deuxième partie du rapport dresse un tableau des ressources publiques à caractère environnemental. La direction du budget publie également la seconde édition de la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE).

Le 12 décembre 2025, le gouvernement a mis en consultation le texte de sa **3e stratégie nationale bas carbone** (SNBC)qui définit les objectifs globaux et les actions à conduire dans chaque secteur pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050 et l'objectif intermédiaire européen de 55% de baisse des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2030. La décarbonation nécessitera, chaque année d'ici à 2030, 80 Md€ d'investissements supplémentaires par rapport à 2024. La SNBC fait valoir que l'inaction climatique serait beaucoup plus coûteuse. Le document définitif devrait être publié par décret au printemps

2026 avec trois ans de retard.

Finances européennes : entre immobilisme, recul et redéploiement

Le 4 juin 2025, la Commission a présenté sa proposition de budget général pour 2026. Le **14 novembre, le Conseil et le Parlement européen ont trouvé un accord sur le budget** annuel de l'UE pour 2026. Il s'élève au total à 192,8 Md€ en autorisations d'engagement et à 190,1 Md€ en crédits de paiement. Les principales priorités qui seront financées portent sur la compétitivité, la préparation de l'Europe dans le domaine de la défense, le soutien à l'aide humanitaire et la réponse aux pressions migratoires. Sixième budget annuel au titre du CFP 2021-2027, le budget pour 2026 est complété par des actions de soutien à la relance après la pandémie de la Covid-19 dans le cadre du plan *Next Generation EU*.

Après une première communication le 11 février 2025, la Commission européenne a présenté le 16 juillet et le 3 septembre, ses propositions de cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Le budget pluriannuel atteindrait 2 000 Md€ sur la période 2028-2034 (1,26 % du revenu national brut européen) contre 1 270 Md€ (1,13 %) pour la période 2021-2027, en incluant la pérennisation du plan de *relance Next Generation EU* (800 Md€). La Commission propose la mise en place de plans de partenariats régionaux et nationaux conçus « sur mesure » pour chaque État ou région qui se substitueraient à une dizaine de fonds jugés redondants et pourraient représenter jusqu'à la moitié du budget (soit 1 000 Md€).Elle propose également de centraliser dans une même enveloppe les fonds de la politique agricole commune (300Md€) et de la politique de cohésion (450 Md€), qui constituent les deux principaux postes de dépenses du budget européen. Par ailleurs, dans la suite des conclusions du rapport présenté par Mario Draghi, la proposition comprend de nouveaux fonds pour la compétitivité, la défense, la recherche et l'énergie. Une réserve de 100 Md€ serait dédiée au soutien à l'Ukraine. L'exécution du prochain CFP sera marquée par les remboursements de l'emprunt européen contracté pour le financement du plan de relance *Next Generation EU* pour lequel la Commission envisage de nouvelles ressources propres notamment sous forme d'une contribution proportionnelle au chiffre d'affaires réalisé par les entreprises dont le chiffre d'affaires net est supérieur à 100 M€.

Les propositions de la Commission européenne pour le CFP continue de susciter des réserves des États membres (réunions des 22 septembre et du 10 octobre 2025) et du Parlement (rapport du 10 septembre ; débat du 30 octobre 2025) : sur l'augmentation des crédits, sur la fusion des fonds de la politique agricole commune et ceux de la politique de cohésion, sur la mise en place de partenariats régionaux et nationaux, sur l'avenir de la politique de cohésion et sur les nouvelles ressources propres.

Le 4 mars 2025, la Commission européenne a présenté son plan « *Réarmer l'Europe* » qui pourrait mobiliser jusqu'à 800 Md€. Il comprend notamment une dérogation aux règles du Pacte de stabilité et de croissance qui dégagerait pour les États une marge de manœuvre de 650Md€ sur une période de quatre ans, une facilité de prêts pour financer les

dépenses militaires des États à hauteur de 150 Md€ (programme SAFE), un système commun pour acheter des matériels militaires, une orientation des fonds de cohésion européen pour des investissements en matière de défense, la mobilisation de financements privés et publics par la Banque européenne d'investissement. **Le 6 mars, le 20 mars et le 26 juin 2025, le Conseil européen** a envisagé de nombreuses solutions pour augmenter l'effort de défense des pays membres à 5 % du PIB d'ici 2035 conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Otan. **Le 12 mars 2025, le Parlement européen** a invité les États-membres à augmenter leur budget de défense à hauteur de 3 % du PIB. Le **Conseil « *Ecofin* » du 18 juillet** a approuvé les recommandations de la Commission.

Dans **son discours sur l'état de l'Union, le 10 septembre 2025**, Mme Ursula Von der Leyen a rappelé que l'UE avait lancé le plan « *Préparation à l'horizon 2030* ». Seize États membres ont été autorisés à activer la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance. Dix-neuf États membres ont déjà soumis une demande de prêt au titre du programme SAFE.

L'Agence européenne de défense (AED) a indiqué, le 2 septembre, que les dépenses de défense des 27 États membres de l'UE avaient atteint en 2024 le « *chiffre sans précédent* » de 343 Md€, soit une hausse de 19 % par rapport à 2023, portant les dépenses à 1,9 % du PIB.

Lors du sommet informel, qui s'est tenu à Copenhague le 1er octobre 2025, les Chefs d'État et de gouvernement ont arrêté plusieurs orientations pour la défense européenne mais n'ont pas repris la proposition de la Commission d'organiser un semestre européen de la défense pour mesurer l'avancement des efforts de chaque pays membres Le 16 octobre 2025, la Commission européenne et la Haute représentante ont présenté l**a feuille de route pour la préservation de la paix et la préparation à la défense à l'horizon 2030**, qui se veut un plan global visant à renforcer les capacités de défense européennes. **Lors de sa réunion du 23 octobre 2025, le Conseil européen** a réaffirmé sa détermination à concrétiser l'objectif de préparation de l'Europe en matière de défense d'ici à 2030. Le 25 novembre, le **Parlement européen a approuvé le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP)** qui comprend notamment un principe de « *préférence européenne* » et un cadre juridique pour le développement de « *projets européens d'intérêt commun* ».

Bilan de la mise en œuvre des recommandations du rapport Draghi sur la compétitivité

Dans son rapport, publié en septembre 2024, Mario Draghi avait préconisé des réformes susceptibles de renforcer la compétitivité européenne, ainsi que des investissements supplémentaires qui, selon lui, devraient atteindre quelque 800 Md€ par an, soit 5 % du PIB de l'UE. En écho, dans son **discours sur l'état de l'Union, prononcé le 10 septembre 2025**, Mme Ursula Von der Leyen a affirmé la volonté de la Commission européenne de

s'attaquer à tous les obstacles recensés dans le rapport Draghi : futur Fonds pour la compétitivité ; doublement du budget alloué au programme Horizon Europe pour la recherche et l'innovation ;simplification réglementaire par des propositions « omnibus » qui doivent réduire de 8 Md€ par an les coûts administratifs supportés par les entreprises européennes ; « *28e régime* » destiné aux entreprises innovantes ; accélération des travaux relatifs à l'Union européenne de l'épargne et des investissements ; mise en place d'un fonds « *scale-up Europe* » pour accompagner les investissements privés en capital-risque ; feuille de route pour le marché unique à l'horizon 2028, s'appuyant sur les conclusions du rapport Letta sur l'avenir du marché unique.

La Cour des comptes européennes alerte sur le poids croissant de la dette

Comme chaque année, la Cour des comptes européennes a validé les comptes consolidés de l'Union européenne. Elle constate par ailleurs que la dette de l'UE s'est encore considérablement alourdie en 2024 (+31 %) pour atteindre 601,3 Md€ à la fin de l'exercice (contre 458,5 Md€ en 2023 et 348,0 Md€ en 2022). Selon la Cour, d'ici à 2027, l'encours des emprunts de l'UE pourrait dépasser les 900 Md€, un montant près de dix fois supérieur à celui de 2020, avant le lancement de *Next Generation EU*.

Le suivi des budgets de la France et des autres États-membres

Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté les recommandations concernant les déficits excessifs de sept États-membres. La France devra ramener son déficit public sous la barre des 3 % du PIB d'ici à 2029.Elle a obtenu que la période d'ajustement budgétaire soit porté de quatre à sept ans. **Dans ses prévisions économiques, publiées le 19 mai 2025,** la Commission prévoit un déficit public pour la France de 5,6 % du PIB en 2025 et 5,7 % en 2026 alors que le Gouvernement envisage respectivement 5,4 % et 4,6 %. **Le 4 juin 2025, la Commission a publié ses recommandations** dans le cadre du semestre européen. Elle suggère l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif à l'encontre de l'Autriche et invite la France à prendre des mesures supplémentaires de consolidation budgétaire.

Le soutien financier de l'Union européenne à l'Ukraine

Dans son discours sur l'état de l'Union, le 10 juillet 2025, Mme Ursula Von der Leyen a réaffirmé le soutien de l'UE à l'Ukraine. Elle a rappelé que l'UE élaborait un 19e paquet de sanctions contre la Russie, en coordination avec ses partenaires. L'aide militaire et financière de l'UE atteint désormais près de 170 Md€. L'UE travaillera à une nouvelle solution pour financer l'effort de guerre de l'Ukraine à partir des avoirs russes gelés. La Commission européenne a, par ailleurs, publié le 9 septembre son premier rapport annuel sur la « *Facilité* » pour l'Ukraine dotée de 50 Md€ sur la période 2024-2027. Fin août 2025, l'Ukraine a reçu une somme de 22 ,7 Md€ à ce titre. **Lors de leur Sommet informel du 1er octobre**

2025, les Chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur soutien à l'Ukraine et à sa population, y compris un soutien militaire et financier. L'appui fourni jusqu'à présent par l'UE et ses États membres s'élève à 177,5 Md€. **Lors de sa réunion du 23 octobre, le Conseil européen** a réaffirmé son soutien constant et sans faille à l'Ukraine. Le **Conseil européen réuni le 18 décembre 2025** ne parvient pas à un accord pour utiliser directement les actifs russes bloqués pour financer l'effort de guerre de l'Ukraine mais décide d'un prêt de 90 Md€ en 2026 et 2027 ,à taux zéro remboursable à l'issue de la guerre au moyen des indemnités de réparations payées par la Russie.

L'adaptation aux dérèglements climatiques : nouvelle priorité internationales

À l'issue de la **COP 30,** les 194 pays réunis à Belem du 10 au 21 novembre 2025, ont échoué à adopter un plan pour sortir des énergies fossiles mais sont tombés d'accord pour augmenter l'effort financier en faveur de l'adaptation au changement climatique en créant le Mécanisme de Belém pour une transition mondiale juste.

Robin Degron – *Magistrat de la Cour des comptes, professeur de finances publiques à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (HDR), ancien élève de l'ENA et de l'ENGREF.*