



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROJET DE RAPPORT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 48
DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Plafonds de dépenses prévisionnels en vue de l'examen et du vote du PLF 2025

Le rapport pris en application de l'article 48 de la loi organique n'a pu être publié avant le 15 juillet au regard des circonstances politiques. Néanmoins, le Gouvernement en charge des affaires courantes a poursuivi les travaux techniques permettant la transmission à l'ensemble des ministères de plafonds prévisionnels de crédits.

Ce projet de rapport a été établi sur la base des lettres plafonds signées le 20 août 2024.

Ces plafonds constituent une base technique pour préparer le budget issu des plafonds décidés par le Gouvernement démissionnaire à la mi-août mais ne préjugent pas des modifications et ajustements qui pourront être proposés.

Sommaire

Périmètre des dépenses de l'État	4
État de la prévision de dépense des administrations publiques	9
Concours financiers aux collectivités territoriales	10
Évolution de la nomenclature des missions et des programmes envisagée pour le PLF 2025 par rapport à la LFI 2024	11
Évolution du dispositif de performance pour le PLF 2025	12

Périmètre des dépenses de l'État

Le **tableau 1**, ci-dessous, présente les éléments constitutifs du périmètre des dépenses de l'État.

L'agrégat des dépenses de l'État est composé :

1. Des crédits du budget général hors dépenses de contribution aux pensions civiles et militaires, charges de la dette, amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 et remboursements et dégrèvements d'impôts ;
2. Des impositions de toute nature plafonnées dans les conditions prévues par la loi de finances de l'année ;
3. Des budgets annexes ;
4. Des dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS) hors programme « *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* » de la mission « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* », hors mission « *Participations financières de l'État* », hors programme « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » de la mission « *Pensions* » et hors programme « *Désendettement de l'État* » de la mission « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* » ;
5. Des dépenses du compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* » ;
6. Du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;
7. Des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ;
8. Des retraitements de flux internes au budget de l'État.

Le **tableau 1** présente les plafonds de crédits envisagés au périmètre des dépenses de l'État.

Tableau 1

	2024	2025
	Niveau	Niveau
Dépenses de l'État par mission, Crédits budgétaires, taxes affectées, budgets annexes et comptes spéciaux Hors contributions au CAS Pensions, hors charges de la dette et hors Remboursements et dégrèvements En Md€	LFI 2024	Plafonds prévisionnels pour 2025
Crédits budgétaires et taxes affectées	356,9	353,8
Action extérieure de l'État	3,3	3,2
Administration générale et territoriale de l'État	4,2	4,5
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	5,0	4,7
Aide publique au développement	6,7	5,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,9	1,9
Cohésion des territoires	20,2	20,5
Conseil et contrôle de l'État	0,7	0,7
Crédits non répartis	0,5	0,2
Culture	3,7	3,7
Défense	47,2	50,5
Direction de l'action du Gouvernement	1,0	1,0
Écologie, développement et mobilité durables	27,7	29,8
Économie	5,2	4,7
Engagements financiers de l'État	2,2	1,3
Enseignement scolaire	64,4	64,5
Gestion des finances publiques	8,3	8,2
Immigration, asile et intégration	2,2	2,1
Investir pour la France de 2030	7,7	6,7
Justice	10,1	10,2
Médias, livre et industries culturelles	0,8	0,8
Outre-mer	2,7	2,5
Plan de relance	1,4	0,2
Pouvoirs publics	1,1	1,2
Recherche et enseignement supérieur - hors loi de programmation pour la recherche	17,4	16,8
Recherche et enseignement supérieur - loi de programmation pour la recherche	14,5	14,7
Régimes sociaux et de retraite	6,2	6,1
Relations avec les collectivités territoriales	4,0	4,1
Santé - hors programme 379	1,5	1,6
Santé - programme 379 (« remboursement du plan de relance à la Sécurité sociale »)	1,2	0,1
Sécurités	16,7	17,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	31,0	31,6
Sport, jeunesse et vie associative - hors programme 350	1,8	1,7
Sport, jeunesse et vie associative - Investissements pour les jeux olympiques - programme 350	0,1	0,0
Transformation et fonction publiques	1,1	0,8
Travail et emploi	33,1	30,8
Budgets annexes	2,1	2,2
Contrôle et exploitation aériens	2,0	2,0
Publications officielles et information administrative	0,1	0,1
Comptes spéciaux	72,2	74,2
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1,0	1,1
Développement agricole et rural	0,1	0,1
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	0,4	0,4
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	0,3	0,3
Pensions	66,3	68,2
Avances à l'audiovisuel public	4,0	4,0
Prélèvements sur recettes et retraitements des flux internes	60,7	62,2
PSR-CT - hors filets de sécurité	44,7	45,0
PSR-CT - filet de sécurité	0,4	-
PSR-UE	21,6	23,3
Retraitement des flux internes à l'État, dont not. T3 CAS	- 6,0	- 6,1
Total du périmètre des dépenses de l'État	492	492

Note générique sur les tableaux : les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des composantes en raison des arrondis

Des plafonds prévisionnels de dépenses pour l'année 2025 ont été préparés par le précédent Gouvernement afin de garantir la continuité de l'action publique et de l'État.

Ces plafonds prévisionnels de dépenses pour l'année 2025 correspondent à un niveau global de financement des services publics et des prestations stables par rapport à 2024.

Le montant prévisionnel des plafonds de dépenses sous norme, comprises dans le périmètre des dépenses de l'État, serait de 492 Md€ en 2025, soit un montant équivalent à celui de la loi de finances pour 2024.

Dépenses régaliennes

Le réarmement et de développement de l'investissement militaire s'inscrivent dans la situation internationale et les différentes menaces auxquelles le pays doit faire face.

A la suite de la loi de programmation militaire 2024-2030, le plafond prévisionnel

des dépenses du ministère des Armées augmenterait en 2025. Cet investissement supplémentaire assurerait les dépenses d'investissement et les commandes de matériel nécessaires à la modernisation de nos armées.

Les investissements dans la sécurité intérieure : des moyens seraient notamment prévus afin d'accélérer le traitement des demandes d'asile et de renforcer les dispositifs d'intégration des réfugiés de la guerre en Ukraine.

Par ailleurs, la modernisation du service public de la Justice se poursuivrait. Prolongeant les augmentations significatives de budget sur les dernières années, les dépenses prévisionnelles du ministère de la Justice augmenteraient à nouveau en 2025.

Les dépenses prévisionnelles du ministère de la Justice comprendraient également la poursuite du financement des investissements pour la construction de centres pénitentiaires mais aussi le financement de centres éducatifs fermés, ainsi que le plan de transformation numérique de la Justice.

Financement de la recherche

Après une augmentation de budget en loi de finances pour 2024, les dépenses du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche continueraient d'augmenter.

Des moyens seraient également consacrés au financement du plan Investir pour la France de 2030, permettant notamment de financer des projets industriels comme la structuration de la vallée de la batterie à Dunkerque et la production de médicaments stratégiques, des projets de recherche tel que le recyclage des déchets et le *cloud* européen, et enfin l'innovation au sein des PME.

Écologie, développement et mobilité durables

Les moyens prévus de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » augmenteraient, avec une dynamique particulièrement significative sur le financement des énergies renouvelables.

Outre les moyens nécessaires pour le financement des chantiers déjà lancés, le fonds vert, créé depuis 2023 et qui accompagne les collectivités territoriales dans le financement de la transition écologique, bénéficierait d'une nouvelle enveloppe de 1 Md€ d'autorisations d'engagement pour lancer de nouveaux projets en 2025.

Stabiliser le niveau des dépenses par rapport à 2024

Des mesures pour améliorer l'efficacité de certains dispositifs, sans revenir sur les objectifs de politique publique qu'ils servent, sont retenues dans le cadre de ces plafonds prévisionnels.

Elles porteraient notamment sur la politique de l'emploi. La France connaît les plus bas taux de chômage enregistré depuis plus de 40 ans, proche de 7% de la population active. Dans ce contexte, seraient notamment intégrées une évolution des primes à l'embauche des apprentis pour cibler les contrats pour lesquels le soutien public est le plus efficace, ainsi qu'une optimisation de la gestion de France Compétences.

De la même manière, plusieurs dispositifs du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires feraient l'objet de mesures visant à rendre les dépenses de transition plus efficaces. Les dépenses d'aides à l'acquisition de véhicules propres seraient ainsi concentrées sur le bonus écologique et sur le *leasing*. Le montant prévu pour le dispositif « Ma Prime Rénov' » supposerait une optimisation des aides à l'achat d'équipements fonctionnant à la biomasse et du soutien aux mono-gestes.

Le **tableau 1bis** ci-dessous, **sur un périmètre plus réduit**, présente les plafonds de crédits envisagés pour 2025 pour chaque mission du budget général dans le cadre des lettres-plafond

Tableau 1bis	2024	2025
	Niveau	Niveau
Crédits budgétaires par mission du budget général hors contributions au CAS Pensions En Md€	LFI 2024	Plafonds prévisionnels pour 2025
Action extérieure de l'État	3,3	3,2
Administration générale et territoriale de l'État	3,9	4,2
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4,5	4,2
Aide publique au développement	5,9	4,6
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,9	1,9
Cohésion des territoires	19,2	19,4
Conseil et contrôle de l'État	0,7	0,7
Crédits non répartis	0,5	0,2
Culture	3,7	3,7
Défense	47,2	50,5
Direction de l'action du Gouvernement	1,0	1,0
Écologie, développement et mobilité durables	20,7	23,5
Économie	4,1	3,6
Engagements financiers de l'État	60,8	64,3
<i>dont charge de la dette de l'État et amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19</i>	57,8	62,3
Enseignement scolaire	64,4	64,5
Gestion des finances publiques	8,3	8,2
Immigration, asile et intégration	2,2	2,1
Investir pour la France de 2030	7,7	6,7
Justice	10,1	10,2
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7
Outre-mer	2,7	2,5
Plan de relance	1,4	0,2
Pouvoirs publics	1,1	1,2
Recherche et enseignement supérieur	31,6	31,3
<i>hors périmètre de la loi de programmation pour la recherche</i>	17,2	16,5
<i>périmètre de la loi de programmation pour la recherche</i>	14,5	14,7
Régimes sociaux et de retraite	6,2	6,1
Relations avec les collectivités territoriales	4,0	4,1
Remboursements et dégrèvements	140,5	147,9
Santé	2,7	1,6
Santé - hors programme 379	1,5	1,5
<i>Santé - programme 379 (« remboursement du plan de relance à la Sécurité sociale »)</i>	1,2	0,1
Sécurités	16,7	17,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	31,0	31,6
Sport, jeunesse et vie associative (SJVA)	1,8	1,5
<i>SJVA - hors programme 350</i>	1,6	1,5
<i>SJVA - Investissements pour les jeux olympiques et paralympiques - programme 350</i>	0,1	0,0
Transformation et fonction publiques	1,1	0,8
Travail et emploi	22,5	20,1

État de la prévision de dépense des administrations publiques

Le tableau ci-dessous est établi sur la base de la prévision du programme de stabilité publié le 17 avril 2024.

Il ne tient, de fait, pas compte des informations nouvelles transmises aux commissions des finances des assemblées depuis cette date. Ces chiffres seront actualisés dans le cadre du dépôt du projet de loi de finances pour 2025.

Le **tableau 2**, ci-dessous, présente, pour les années 2024 et 2025, l'état de la prévision de l'objectif, exprimé en volume, d'évolution de la dépense des administrations publiques et de la prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de cette dépense en valeur, chacun décliné par sous-secteur d'administration publique. Ces prévisions sont celles du dernier Programme de Stabilité, adressé au Parlement le 17 avril 2024.

Tableau n°2 : état de la prévision en valeur de la dépense des administrations publiques et de la prévision de l'objectif d'évolution en volume

	2024	2025
<i>Respectivement en Md€ et en pourcentage, hors crédits d'impôts</i>		
Administrations publiques (Niveau en milliards d'euros)	1636	1666
<i>Dont administrations publiques centrales</i>	649	663
<i>Dont administrations publiques locales</i>	325	329
<i>Dont administrations de sécurité sociale</i>	769	782
Administrations publiques (Évolution en volume)	0,6%	0,2%
<i>Dont administrations publiques centrales**</i>	-1,7%	1,0%
<i>Dont administrations publiques locales**</i>	1,0%	-0,7%
<i>Dont administrations de sécurité sociale**</i>	2,2%	0,0%
<i>** A champ constant, hors transferts entre administrations publiques</i>		

Note de lecture : le tableau est établi sur la base de la prévision du programme de stabilité publié le 17 avril 2024. Les montants en Md€ présentés dans le tableau correspondent à la dépense publique hors crédits d'impôts à champ courant. En ce qui concerne la prévision de l'objectif en volume, les taux d'évolution annuels 2023 et 2024 sont calculés sur la base des prévisions de dépense publique hors crédits d'impôts en Md€ présentées dans le tableau, déflatées de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) et retraitées des transferts entre administrations publiques et des mesures de périmètre (taux d'évolution à champ constant).

Concours financiers aux collectivités territoriales

Le **tableau 3**, ci-dessous, présente les montants envisagés des concours aux collectivités territoriales.

Tableau n°3 : Concours aux collectivités territoriales	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Écart 2024/2025
<i>En Md€, format LFI 2024 (CP)</i>				
Total des concours financiers aux collectivités territoriales (hors mesures exceptionnelles)	53,1	54,2	54,7	0,5
Mission "Relations avec les collectivités territoriales" hors mesures exceptionnelles	4,1	3,8	3,9	0,1
PSR-CT hors filet de sécurité	43,7	44,7	45,0	0,3
TVA des régions	5,1	5,4	5,5	0,1
Fonds de sauvegarde des départements	0,3	0,3	0,3	0,0
Mesures exceptionnelles (pour info)	2,3	0,5	0,1	- 0,4
dont mission « Relations avec les collectivités territoriales »	0,4	0,1	0,1	0,0
dont DSIL exceptionnelle	0,2	0,1	0,1	0,0
dont crédits fonds de reconstruction tempête Alex	0,1	0,01	0,01	-
dont dotation exceptionnelle aux régions au titre de la formation professionnelle	0,1	-	-	-
dont PSR-CT	1,9	0,4	-	- 0,4
dont filet de sécurité au titre de l'année 2022	0,4	-	-	-
dont filet de sécurité au titre de l'année 2023	1,5	0,4	-	- 0,4

En 2025, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèveraient à 54,7 Md€ hors mesures exceptionnelles, en hausse de +0,5 Md€ par rapport à la LFI 2024¹.

Principale dotation de l'État à destination des collectivités territoriales et de leurs groupements, la dotation globale de fonctionnement (DGF) serait reconduite à 27,2 Md€, montant qui consoliderait les deux hausses successives de +320 M€ en LFI 2023 et +320 M€ en LFI 2024.

Les dotations de soutien à l'investissement local demeureront à un haut niveau de 2 Md€. L'effort d'investissement des collectivités territoriales continuerait de bénéficier d'un FCTVA dynamique pour un montant total attendu à 7,6 Md€.

En outre, les crédits de paiement nécessaires seraient inscrits pour couvrir l'ensemble des engagements liés à la dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (DSIL), au fonds tempête Alex, à la dotation de solidarité aux collectivités victimes d'événements climatiques ou géologiques (DSEC) et au plan Marseille en grand. Enfin, les crédits de paiement nécessaires à la couverture des autorisations d'engagement disponibles engagées en 2024 seraient prévus sur les fonds violences urbaines et tempête Ciaran, démontant de nouveau l'accompagnement de l'État aux collectivités dans les cas exceptionnels.

¹ Périmètre hors filet de sécurité 2023, DSIL exceptionnelle et fonds tempête Alex.

Évolution de la nomenclature des missions et des programmes envisagés pour le PLF 2025 par rapport à la LFI 2024

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année à venir par le Parlement, le rapport pris en application de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances indique la liste envisagée des missions, des programmes et des indicateurs de performances qui seraient associés à chacune de ces missions et à chacun de ces programmes.

La nomenclature envisagée pour le projet de loi de finances pour 2025, présentée en annexe, se caractérise par les évolutions suivantes par rapport à la nomenclature de la loi de finances pour 2024.

Il est créé le programme 235 intitulé « Sûreté nucléaire et radioprotection » rattaché à la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce programme supporte les crédits de la nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), résultant de la fusion de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) prévue par la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

En lien avec la sortie de crise et l'extinction progressive des dispositifs de crise financés à partir de 2021 par la mission « Plan de Relance », le programme 364 « Cohésion » est supprimé.

Le projet de loi de finances pour 2025 procéderait également à plusieurs évolutions visant à simplifier la gestion des crédits :

- le programme 352 « Innovation et transformation numériques » rattaché à la mission « Transformation et fonction publiques » et portant une partie des crédits de la Direction interministérielle du numérique (DINUM) est fusionné au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme qui porte déjà les crédits de fonctionnement et emplois de cette direction ;
- le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est intégré au sein du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » rattaché à la mission « Travail et emploi », afin de constituer un programme support unique pour les ministères sociaux, ces derniers partageant déjà un secrétariat général. Par conséquent, le programme 155 est renommé « Soutien des ministères sociaux » et la mission « Travail et emploi » est renommée « Travail, emploi et administrations des ministères sociaux ».

Le programme 829 « Prêts destinés au financement des infrastructures de transports collectifs du quotidien de la métropole d'Aix-Marseille-Provence », rattaché au compte de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », est supprimé.

Enfin, le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » devient « Financement des opérations patrimoniales en 2025 du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ».

Évolution du dispositif de performance pour le PLF 2025

Afin de mieux mesurer les résultats et la performance de l'action publique, les objectifs et indicateurs de performance continuent de s'adapter aux évolutions des politiques publiques.

Les 4 indicateurs créés par voie d'amendement lors de l'examen du PLF 2024 ont été introduits pour mise en œuvre au PLF 2025, et les premières réalisations ont indiquées dans les rapports annuels de performance (RAP) 2024. De même, 6 indicateurs ont été modifiés à la suite d'amendements parlementaires.

Les principales évolutions du dispositif de performance du PLF 2025 reflètent les priorités définies dans la circulaire relative aux conférences de performance.

Afin de redynamiser le dispositif de performance et supprimer les doublons, **une réorganisation des indicateurs de niveau mission et programme a été opérée**. Les indicateurs socio-économiques ont été basculés autant que possible vers le niveau mission, les indicateurs de niveau programme se focalisant désormais sur l'efficacité et la qualité de service public.

Il est procédé à une augmentation du nombre d'indicateurs liés au budget « vert » et d'indicateurs permettant de différencier les impacts par sexe des politiques publiques.

Autant que possible, les indicateurs des PAP se sont rapprochés des indicateurs du baromètre de l'action publique qui leur étaient proches.

Outre ces modifications transversales, la maquette de performance se caractérise par une quasi stabilité.

Au total, le dispositif de performance est constitué, pour le PLF 2025, de 447 objectifs et de 899 indicateurs, en légère hausse par rapport au PLF 2024 (respectivement 443 et 878). L'accessibilité des données de performance est facilitée par l'actualisation récente de la plateforme de datavisualisation de l'État.

Ces évolutions du dispositif de performance pour le PLF 2025 sont synthétisées dans le tableau statistique ci-dessous et détaillées dans le tableur en annexe de ce rapport.

Budget général uniquement						Catégorie d'indicateur	Total Budget de l'État					
PLF 2020	PLF 2021	PLF 2022	PLF 2023	PLF 2024	2025		PLF 2020	PLF 2021	PLF 2022	PLF 2023	PLF 2024	2025
49%	51%	52%	52%	52%	51%	Efficacité pour le citoyen	48%	49%	50%	50%	50%	49%
18%	17%	17%	19%	20%	21,5%	Qualité pour l'utilisateur	17%	17%	17%	19%	20%	21%
33%	32%	31%	28%	27%	27,5%	Efficience pour le contribuable	35%	34%	33%	31%	30%	30%

Budget général uniquement						Catégorie d'indicateur	Total Budget de l'État					
PLF 2020	PLF 2021	PLF 2022	PLF 2023	PLF 2024	2025		PLF 2020	PLF 2021	PLF 2022	PLF 2023	PLF 2024	2025
32	34	35	34	34	33	Nombre de missions	49	49	50	46	46	47
124	136	145	137	137	133	Nombre de programmes	173	188	198	190	190	184
335	364	375	369	382	385	Nombre d'objectifs	393	424	438	429	443	447
2,7	2,7	2,6	2,6	2,8	2,89	Nombre d'objectifs par programme	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	2,43
679	734	760	729	764	784	Nombre d'indicateurs	778	838	877	841	878	899
2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	2,04	Nombre d'indicateurs par objectif	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	2,01
56	40	26	26	26	46	Dont nombre d'indicateurs modifiés	63	42	26	26	29	46
8%	6%	3%	3%	3,4%	5,9%	Taux d'indicateurs modifiés	8%	5%	3%	3%	3,3%	5,1%
49	51	49	44	53	64	Dont nombre d'indicateurs nouveaux	53	55	62	44	55	64
7%	7%	6%	6%	6,9%	8,1%	Taux d'indicateurs nouveaux	7%	7%	7%	5%	6,2%	7,1%
85%	88%	90%	92%	89,7%	86,1%	Taux d'indicateurs identiques	85%	88%	90%	92%	90,5%	87,8%