



Paris, le 03 AVR. 2025

Télédoc 242

Affaire suivie par: Pauline JOURDAN et
Grégoire MOTTE

Bureau 1BLF

Tél. : 01 53 18 70 90 ; 01 53 18 71 02

Mèl. : pauline.jourdan@finances.gouv.fr ;
gregoire.motte@finances.gouv.fr

NOR : ECOB2510507C

N° interne : DF-1BLF-25-006

LA MINISTRE CHARGÉE DES COMPTES PUBLICS

À

MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES

À L'ATTENTION DE MESDAMES ET MESSIEURS LES
RESPONSABLES DE LA FONCTION FINANCIÈRE
MINISTÉRIELLE ET MESDAMES ET MESSIEURS LES
RESPONSABLES DE PROGRAMME

Objet : Conférences de budgétisation pour les années 2026-2028

P.J. : 6 annexes

Conformément à la trajectoire pluriannuelle fixée par le Gouvernement, la maîtrise des dépenses publiques, sur l'ensemble des sous-secteurs, est nécessaire pour rétablir l'équilibre des comptes publics et parvenir à un déficit public inférieur à 3 % d'ici 2029.

Sous l'autorité du Premier ministre, un exercice de refondation de l'action publique s'est ainsi engagé le 21 février dernier pour identifier les missions prioritaires de l'action de l'Etat et de ses opérateurs et interroger leur pertinence ainsi que leur organisation. Les décisions qui seront prises dans ce cadre devront être intégrées tout au long de la procédure budgétaire.

C'est dans cette dynamique que les conférences budgétaires se tiendront du 28 avril au 18 mai 2025. Elles initieront la procédure budgétaire, qui doit permettre au Gouvernement de procéder aux arbitrages des plafonds de crédits pour l'année à venir, en vue de leur publication avant le 15 juillet, conformément au I de l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Dans le même temps, des arbitrages devront être rendus à la fois sur les emplois et les autorisations d'engagement, tant pour 2026 que sur les annuités 2027 et 2028.

1. Principes généraux de la budgétisation 2026, 2027 et 2028

La procédure budgétaire vise à élaborer le projet de loi de finances (PLF) pour 2026, ainsi que la programmation actualisée des années 2027 et 2028, conformément aux exigences organiques.

Quatre principes doivent conduire les discussions en vue de la préparation du PLF pour 2026 :

- les budgets ministériels s'afficheront globalement en baisse en regard de la loi de finances pour 2025 ;

- l'État doit reprioriser ses missions et ses interventions, ne pas doubler les autres financeurs, et mobiliser davantage les cofinancements européens;
- les dépenses de crise encore existantes doivent désormais être éteintes ;
- les choix budgétaires doivent refléter des objectifs politiques clairs et s'inscrire dans une perspective de stimulation de la croissance. Des propositions de réformes sont attendues afin de préparer l'avenir.

Les mesures d'économies transversales adoptées dans la LFI pour 2025 ont permis d'engager une consolidation de nos finances publiques. Cette diminution des dépenses de l'Etat ne peut constituer un événement ponctuel : sécuriser la trajectoire de nos finances publiques implique désormais de proposer de véritables choix de politiques publiques dans le budget pour 2026, en considérant la loi de finances pour 2025 comme un maximum et non comme un socle. En conséquence, vous proposerez des mesures d'économies ambitieuses, fondées sur une interrogation systématique de la pertinence des interventions de l'Etat. Toute mesure nouvelle devra être gagée intégralement par une mesure d'économie pour être admise.

Le PLF pour 2026 devra donc être construit sur un effort significatif de rationalisation des dépenses publiques, dans lequel l'État et ses opérateurs ont vocation à être exemplaires. A cette fin, une logique de budget « base zéro » doit animer les discussions : chaque dépense publique sera réinterrogée à l'aune de son utilité, de son efficacité, de son vecteur de distribution, de la pertinence de la mission qu'elle sert, et des moyens globaux dont disposent les ministères pour conduire leur action, qu'il s'agisse de leviers budgétaires ou fiscaux. En particulier, les dépenses publiques exceptionnelles mises en place au cours des crises sanitaires et énergétique, déjà largement réduites dans les textes financiers pour 2024 et 2025, devront prendre fin.

2. Présentation de la méthode de budgétisation

En premier lieu, les conférences de budgétisation donneront lieu à une analyse conjointe et partagée de l'évolution spontanée de la dépense sur trois ans, dans le prolongement des travaux menés lors des conférences techniques.

Ensuite, elles auront pour but d'examiner et de chiffrer les mesures d'économie, les éventuelles mesures nouvelles, et les redéploiements envisagés sur vos périmètres respectifs. Toute mesure nouvelle venant grever la trajectoire devra être gagée par des mesures d'économies équivalentes en dépenses.

Le respect de la trajectoire des dépenses de l'État devra être garanti par la présentation d'économies structurelles. Les propositions d'économies s'appuieront en particulier sur les recommandations des premières vagues des revues de dépenses engagées par le Premier ministre.

Vous porterez une attention particulière à ce que la programmation des emplois, tant en termes de plafond que de schéma d'emplois, soit justifiée et documentée au regard de l'évolution tendancielle des besoins. A ce titre, **il vous est demandé d'identifier et de présenter un niveau ambitieux de diminution des effectifs.**

Les conférences de budgétisation doivent permettre d'examiner les mesures à une échelle technique et de converger sur le plus grand nombre possible de sujets. Sur cette base, il appartiendra ensuite au Gouvernement de décider de l'opportunité des mesures décidées ou restant non consensuelles.

Les plafonds de crédits et les mesures sous-jacentes feront l'objet d'un arbitrage définitif du Premier ministre avant la mi-juillet : il sera ensuite décliné à l'occasion des conférences de répartition.

3. Points d'attention spécifiques

Pour l'organisation de ces discussions, je souhaite particulièrement attirer votre attention sur les éléments suivants.

Tout d'abord, il convient de **mobiliser plus fortement les financements européens** dans un contexte de hausse du budget communautaire et de la contribution française. La procédure budgétaire doit contribuer à cet objectif et mieux articuler les financements européens et les crédits nationaux : il est attendu que vous réalisiez un examen approfondi des possibilités de financer une part croissante de vos dépenses en mobilisant les financements européens avant de solliciter les crédits nationaux.

Les conférences de budgétisation devront également **contribuer au verdissement des dépenses de l'État**, telles qu'elles sont retracées dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (ou « budget vert ») annexé au projet de loi de finances. L'impact environnemental des dépenses existantes et des mesures envisagées sera analysé tout au long de la procédure budgétaire. Les dépenses de l'État favorables à l'environnement devront être favorisées au détriment de celles qui lui sont défavorables.

En lien avec les discussions conduites par la direction de la législation fiscale dans le cadre des conférences fiscales, **une attention particulière sera portée aux dépenses fiscales et aux exonérations de cotisations sociales**. Celles-ci constituent des outils de politique publique à part entière et leur pertinence doit être réinterrogée à l'aune des autres moyens dont disposent les ministères pour conduire leur action.

Enfin, **le montant des contributions employeur au CAS « Pensions »** (en recettes du programme 741) pour les années 2025 à 2027 sera calculé sur la base des taux actuels (78,6 % pour les fonctionnaires civils, y compris la contribution allocation temporaire d'invalidité – ATI et 126,07 % pour les personnels militaires), qui pourront éventuellement être relevés en cours de procédure. Au regard des sous-exécutions significatives récurrentes sur ce poste de dépenses, et de l'impact induit sur le pilotage du solde du CAS « Pensions », **un soin particulier est demandé sur la qualité de cette prévision**.

4. Organisation des travaux

En pratique, **des tableaux vous seront communiqués avec une maquette pré-remplie** à la mission, au programme et à la briquette sur le périmètre de votre ministère, afin de faciliter les échanges lors des conférences de budgétisation. Les annexes à la présente circulaire précisent le calendrier, la méthode, ainsi que le format des tableaux attendus.

Il est attendu que vous transmettiez votre dossier (dont le contenu est précisé en annexe de la présente circulaire) à vos correspondants budgétaires habituels **deux jours ouvrables avant la tenue de la conférence**, délai qu'il vous est demandé de tenir strictement pour garantir le bon déroulement des réunions. Ce dernier devra notamment contenir une **fiche de synthèse à l'échelle de chaque mission** présentant les aspects structurant de sa position.

À l'issue des conférences, **pour la bonne organisation des réunions entre ministres sur vos budgets, il conviendra de converger sur la constitution d'un « tableau de discussion budgétaire », qui constituera le support de ces discussions**. Il sera fondé : d'une part, sur une convergence technique relative aux tendancielles et aux chiffrages des mesures à la fois d'économies et nouvelles, condition nécessaire du bon déroulement de la phase d'arbitrage politique, d'autre, sur une présentation des sujets de divergence à une maille correspondant à des enjeux politiques bien identifiés, en agrégeant l'ensemble des sujets susceptibles d'être soumis à l'arbitrage, qu'il s'agisse des crédits, des emplois ou des enjeux fiscaux significatifs identifiés à l'occasion des conférences dédiées.

*

* *

J'insiste sur la nécessité de la mobilisation et de la responsabilité de tous pour tenir une trajectoire ambitieuse, mais impérative au regard de la situation de nos comptes publics. La qualité de ces travaux conditionnera le bon déroulement de la procédure budgétaire : il importe qu'ils conduisent à pouvoir présenter aux décideurs une trajectoire budgétaire étayée, documentée, cohérente avec les objectifs des politiques publiques et l'exercice de refondation de l'action publique.

Pour la Ministre et par délégation

La directrice du Budget



Mélanie JODER