

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'action et des comptes
publics

Circulaire du **30 DEC. 2025**

relative à la gestion budgétaire de l'Etat et des organismes publics et opérateurs financés par

l'Etat pendant la période des services votés en 2026

NOR : CPPB2536414C

Le **30 DEC. 2025**

La ministre de l'action et des comptes publics

à

**Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués**

Le processus législatif d'examen du projet de loi de finances initiale pour 2026 n'a pas pu arriver à son terme avant le 31 décembre 2025. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2026, la continuité de la vie nationale et des services publics sera assurée conformément à la Constitution de la V^{ème} République et aux dispositions organiques, dans l'attente de l'adoption d'une loi de finances pour 2026 dont l'adoption reste une priorité.

A la suite de la promulgation de la loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, un décret du 29 décembre 2025 ouvre les crédits applicables aux seuls services votés.

Conformément au cadre constitutionnel et organique des finances publiques, la présente circulaire a pour objet d'organiser les modalités de mise à disposition des ressources et de consommation en crédits et en emplois, pendant la période des services votés.

1. Règles relatives aux ressources mises à disposition pendant la période de services votés (SV)

1.1 Mise à disposition des crédits

Le décret ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés permet de doter chaque programme au sens de la nomenclature budgétaire du projet de loi de finances pour 2026, dans la limite des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2025.

Au regard du caractère par nature provisoire de la période des services votés, du strict encadrement prévu par le cadre constitutionnel et organique, et de la nécessité de ne pas préempter les autorisations budgétaires qui seront effectivement adoptées par le législateur financier *via* la loi de finances pour 2026, la mise à disposition aux gestionnaires dès le début de la gestion de l'intégralité des crédits ouverts par décret ne peut être autorisée.

Dès lors, un blocage des crédits ouverts sera mis en place à l'ouverture de la gestion 2026 sur chaque programme doté de crédits limitatifs.

Dans l'attente de l'avis rendu par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur la prévision des dépenses du ministère (cf. section 3), seuls 25 % de la ressource ouverte en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) seront disponibles sur les programmes relevant du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, sur les crédits de personnel, dits de titre 2 (T2) et sur les autres titres (HT2), le reste des crédits faisant l'objet d'un blocage.

La mise en place des blocages dans CHORUS sera effectuée à l'ouverture de la gestion, le 2 janvier 2026, par la direction du Budget, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP) par le responsable de programme (RPROG).

Les blocages dans CHORUS s'effectuent à l'euro près et de manière distincte sur les crédits de titre 2 (T2) et sur les autres titres (HT2). Au sein du titre 2, un blocage est effectué sur les crédits destinés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (T2 CAS) et un autre blocage distinct sur les crédits du titre 2 hors CAS (T2 HCAS).

Par exception, les programmes dotés de crédits évaluatifs ne feront pas l'objet de ce blocage de crédits.

Au regard des avis rendus par le CBCM (cf. section 5) sur les prévisions de dépenses (cf. section 3), les blocages pourront être partiellement levés pour porter les crédits disponibles à hauteur des besoins confirmés comme étant indispensables à la continuité des services publics pour les trois premiers mois de l'année. En cas de besoin avant cet avis ou d'évènement de gestion imprévu, sur demande conjointe et motivée présentée par le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) et le RPROG, il pourra être procédé ponctuellement et à titre exceptionnel à d'autres déblocages partiels de crédits sur décision du CBCM, après accord de la direction du Budget en lien avec mon cabinet et celui du Premier Ministre.

Les responsables de programme doivent veiller à mettre à disposition des BOP déconcentrés seulement les crédits leur permettant de couvrir les dépenses indispensables à la poursuite des services publics. A titre principal, les crédits devront être conservés au niveau du programme et chacune des mises à disposition devra être justifiée.

Afin de ne pas générer d'intérêts moratoires, les responsables de programme mettront notamment à disposition dès le début de la gestion les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires (au sens de l'article 95 du décret GBCP).

Une fois la loi de finances initiale pour 2026 promulguée, ces modalités de régulation prendront fin. La mise en réserve initiale sera alors effectuée comme pour chaque début de gestion.

1.2 Rattachement de crédits par voie de fonds de concours et attributions de produit

Pendant la période d'exécution des services votés, les rattachements de crédits par voie de fonds de concours et attributions de produits sont mis en œuvre et ouverts aux programmes selon les modalités habituelles.

1.3 Taxes affectées plafonnées

Sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les impositions de toutes natures affectées à des tiers et les plafonds définis à l'article 125 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 sont réputés reconduits jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2026.

1.4 Les reports de crédits

Les reports de 2025 vers 2026 des autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE) et des fonds de concours pourront être exécutés selon les modalités et le calendrier fixés par la circulaire n° DF-1BE-25-0103 en date du 31 octobre 2025, tant pour les crédits du budget général que pour les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les arrêtés de reports doivent être publiés le 15 mars 2026 au plus tard. En revanche, les demandes de reports généraux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, définis à l'article 15 de la LOLF comme une « majoration » de l'autorisation annuelle de crédits par le Parlement, ne pourront être accordés en l'absence de loi de finances initiale à la date du 15 mars 2026.

1.5 Mouvements de crédits

Aucun décret de virement ou de transfert ne sera pris pendant la période des services votés. Les campagnes annuelles sur les mouvements de crédits sont suspendues. De même aucun mouvement de fongibilité asymétrique ne sera autorisé.

2 Règles de consommation des emplois et crédits pendant la période de services votés

L'ouverture de crédits applicables aux services votés est une modalité exceptionnelle visant à sécuriser la continuité de l'action publique dans l'attente de la promulgation de la loi de finances pour 2026. La consommation de ces crédits s'inscrit dans un cadre constitutionnel et organique strict. Aussi des règles spécifiques de consommation des crédits (hors fonds de concours et attributions de produits) et des emplois devront être observées pendant la période des services votés.

2.1 Règles de consommation des emplois et crédits de masse salariale

La consommation en emplois des ministères est limitée au niveau strictement nécessaire pour assurer la continuité des missions de service public. En conséquence, aucune création nette d'emplois n'interviendra pendant la période des services votés. Les prévisions en matière d'emplois, tant en termes de schéma d'emplois que de consommation d'autorisations d'emplois, doivent être compatibles avec les dispositions du PLF pour 2026 en cours de discussion. En ce sens, les gestionnaires devront veiller à conserver les marges nécessaires pour assurer la réalisation de schémas d'emplois négatifs en discussion au Parlement.

Les concours de recrutement d'agents titulaires de la Fonction Publique se tiennent dans les conditions prévues dans les avis de concours déjà parus à la date de publication de la présente circulaire. Les avis de concours d'agents publics de l'Etat à paraître sont soumis au visa préalable des CBCM, qui les examinent au regard des besoins de continuité des missions de service public. Le volume des admissions aux concours ne doit pas induire de créations nettes d'emplois.

Le remplacement des départs ou le renouvellement de contractuels seront possibles afin de répondre aux besoins de continuité des missions des services. S'il ne s'agit pas d'un remplacement, le recrutement doit être « gagé » par la suppression d'un autre emploi.

Aucun projet de texte réglementaire prévoyant de nouvelles mesures catégorielles ne pourra entrer en vigueur pendant la période des services votés, à l'exception des textes arrivant à échéance et nécessitant un renouvellement (par exemple, textes arrêtant les taux de promouvables-promus ou les niveaux du contingentement des militaires), et à la condition qu'ils ne consistent qu'en une reconduction de la situation 2025 traditionnelle et ne s'accompagnent d'aucun besoin budgétaire supplémentaire.

Les règles de progression indiciaire et indemnitaire en vigueur, ainsi que les procédures de réexamen triennal des rémunérations des agents contractuels continuent de s'appliquer conformément aux textes en vigueur.

Il ne sera pas procédé à des revalorisations des barèmes indemnitaires pendant la période des services votés.

2.2 Règles de consommation des crédits hors masse salariale

Les factures en attente de paiement relatives aux dépenses obligatoires (article 95 du décret GBCP) doivent être honorées afin de ne pas générer d'intérêts moratoires.

L'engagement de nouvelles dépenses est exécuté dans le respect des orientations suivantes :

- Les dépenses de fonctionnement courant des services sont limitées à celles strictement nécessaires pour assurer la continuité de l'activité des services publics ;
- Les dépenses d'intervention dites « de guichet » (à titre d'exemple, les prestations sociales) continuent de s'exécuter en application des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Celles-ci sont entendues comme les dépenses qui sont rendues obligatoires par des textes législatifs et réglementaires en vigueur et dont l'octroi ne nécessite pas de décision discrétionnaire de l'ordonnateur ;
- Les dépenses d'intervention discrétionnaires ne doivent pas en services votés faire l'objet d'engagement, sauf si elles résultent d'un engagement contractuel de l'Etat déjà existant ou répondent à une nécessité de continuité essentielle des services publics. La conclusion de nouvelles conventions, de nouveaux contrats ou d'avenants aux conventions et contrats existants, y compris un avenant ou une annexe financière annuels à une convention cadre, ainsi que la sélection d'attributaires dans le cadre de nouveaux appels d'offres ou appels à projets financés sur crédits budgétaires, sont suspendus, sauf s'il peut être démontré qu'ils sont absolument indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics ou qu'il résulterait de leur report un coût disproportionné pour l'Etat ;
- Les dépenses relatives aux investissements déjà entamés, ayant fait l'objet d'engagements juridiques, peuvent être poursuivies, sous réserve de pouvoir assurer la couverture des AE engagées en crédits de paiements en 2026. En revanche, il n'est pas procédé à l'engagement de dépenses relatives à de nouveaux projets d'investissements. Pourront faire exception :
 - l'engagement de tranches d'AE strictement liées à des tranches précédentes d'un même projet déjà engagé, qui ne pourrait être reporté sans qu'il en résulte un coût disproportionné pour l'Etat ;
 - et les dépenses d'investissement urgentes, dont il pourra être démontré qu'elles sont nécessaires à la continuité de l'activité des services, notamment le remplacement d'équipements, ou indispensables pour garantir la sécurité des biens et des personnes ;
- Les dépenses relatives aux prises de participations ou opérations en capital ne peuvent être réalisées ; pourront faire exception les prises de participations ou opérations en capital dont il pourra être démontré qu'elles sont indispensables à la continuité de la vie de la nation ou liées à des engagements antérieurs ;
- De nouveaux prêts ou avances ne pourront être accordés qu'en cas d'urgence ou de besoin lié à la continuité des services publics ;
- Les dépenses relatives à l'exécution des décisions de justice doivent être honorées.

3. Règles relatives aux prévisions de dépenses

3.1 Recensement préalable des types de dépenses autorisées et non autorisées

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) définissent conjointement en lien avec les responsables de programme (RPROG) les types de dépenses autorisées, non autorisées et, s'il y a lieu, celles nécessitant une autorisation au cas par cas au regard des règles de consommation énoncées à la section 2. Ce recensement peut s'appuyer par exemple sur des types d'actes, des références d'imputations budgétaires (actions / activités), des natures de dépenses (PCE / GM). Une diffusion précoce de ce recensement aux gestionnaires (services prescripteurs, services RH, etc.) et aux services déconcentrés permettra de sécuriser une application homogène des règles de consommation sur tout le programme.

3.2 Prévisions des dépenses T2

Le RFFIM établit un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) décliné par programme en lien avec les responsables de programme conformément aux orientations du point 2.1 et le transmet au contrôleur budgétaire et comptable ministériel au plus tard le 30 janvier 2026.

Les éléments de ce DPGEC, qui s'apparente à un tendancier en crédits de masse salariale et en emplois, porteront sur l'ensemble de l'année.

Le format des documents habituellement utilisés pour le DPGEC peut être adapté par accord entre le responsable de la fonction financière ministérielle et le CBCM.

3.3 Prévisions de dépenses HT2

Le responsable de programme établit une prévision des dépenses, hors dépenses de personnel, en AE et CP sur un an, conformément aux règles de consommation énoncées au point 2.2, selon le référentiel de programmation de chaque programme. Cette prévision des dépenses fait l'objet d'une validation par le responsable de la fonction financière ministérielle.

Elle est détaillée à la maille des activités au moins sur les trois premiers mois (en début d'année sur janvier, février et mars), puis sur le reste de l'année au moins à la maille des briques.

Le responsable de budget opérationnel de programme établit, en liaison avec le responsable de programme, une prévision des dépenses à la maille des activités au moins sur les trois premiers mois, puis à une maille moins détaillée sur le reste de l'année.

Le format des documents habituellement utilisés pour la prévision des dépenses HT2 peut être adapté en accord avec le contrôleur.

Les prévisions sont à transmettre au contrôleur budgétaire, au plus tard le 30 janvier 2026.

En fonction de la durée de la période des services votés, des actualisations de ces prévisions pourront être sollicitées par les contrôleurs en lien avec la direction du budget.

4. Application du régime des services votés aux organismes publics et opérateurs financés par subvention de l'Etat ou taxe affectée

Le régime des services votés s'applique aux dépenses des organismes financés en tout ou partie, directement ou indirectement, par une subvention de l'Etat ou une taxe affectée¹. Dès lors,

- Seules les dépenses nécessaires à la continuité essentielle des missions de service public selon les mêmes principes que pour l'Etat (cf. section 2) peuvent être engagées, et notamment les dépenses de masse salariale des emplois sous plafond, sans création d'emplois ni mesures catégorielles nouvelles. Le lancement de nouveaux appels à projets, ainsi que la sélection de nouveaux projets dans le cadre d'appels déjà lancés, ne sont pas autorisés en période de services votés sauf s'ils résultent d'un engagement international.
- Il n'est pas procédé à l'engagement de dépenses relatives à de nouveaux projets d'investissements, sauf s'il est démontré que ces dépenses sont nécessaires à la continuité de l'activité des services ou indispensables pour garantir la sécurité des biens et des personnes.

Les organismes recensent les types de dépenses autorisées, non autorisées et s'il y a lieu, celles nécessitant une autorisation au cas par cas. Ce recensement peut s'appuyer sur des types d'actes, des natures de dépenses ou encore des axes d'imputation budgétaire par destination. Cette liste est à partager avec les autorités chargées du contrôle. Elle est également transmise pour information aux membres de l'organe délibérant de chaque organisme avant la fin du mois de janvier.

Sur la base de cette liste, les organismes élaborent une prévision de dépenses relative aux services votés et la communiquent aux tutelles et au contrôleur, ainsi qu'au responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM). Le montant et le calendrier des versements aux opérateurs de l'Etat seront revus sur la base de cette prévision, en tenant compte de la situation financière et notamment du niveau de trésorerie de chaque opérateur.

Des décisions attributives de crédits et d'emplois seront notifiées à titre provisoire aux organismes en début d'exercice, dans l'attente de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2026. Des conventions de versement seront établies sur cette base provisoire.

5. L'exercice du contrôle budgétaire pendant la période des services votés

Le contrôle budgétaire participe au contrôle du respect du cadre de la gestion en services votés et vise à s'assurer que les dépenses prévues par les ministères sont indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics. Aussi, des modalités de contrôle exceptionnelles sont temporairement mises en place pendant la période des services votés, selon des conditions définies par l'arrêté du 29 décembre 2025 relatif au contrôle budgétaire de l'Etat pendant la période de mise en œuvre de la loi n° 2025-1316 du 26 décembre 2025 spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont les principes sont exposés ci-dessous.

¹ La liste des taxes affectées à prendre en compte pour déterminer les organismes concernés est celle mentionnée en annexe 2 du tome 1 des « Voies & moyens » annexé au PLF 25

5.1 Le contrôle des documents relatifs à la prévision des dépenses de l'Etat

Compte tenu des circonstances exceptionnelles d'ouverture de la gestion, il n'est pas demandé aux ministères l'établissement du document de répartition initiale des crédits et des emplois pour les programmes qui ne sont pas passés au document de programmation initiale pour l'exercice 2026. Le contrôleur budgétaire rend un avis sur la prévision des dépenses établie selon les règles énoncées à la section 3.

Les modalités de contrôle des prévisions de dépenses sont précisées dans l'arrêté du 29 décembre 2025 relatif au contrôle budgétaire de l'Etat pendant la période de services votés.

Les mêmes modalités de contrôle sont appliquées à chaque actualisation des prévisions de dépenses.

5.2 Le contrôle des actes de l'Etat

Les modalités de contrôle des actes sont précisées dans l'arrêté du 29 décembre 2025 relatif au contrôle budgétaire de l'Etat pendant la période de services votés.

Le contrôleur peut proposer au ministre chargé du budget un document de contrôle modifiant temporairement les modalités de contrôle préalable prévues dans l'arrêté ministériel de contrôle ou le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat.

Le ministre chargé du Budget dispose d'un délai de quinze jours pour statuer sur ces propositions. A l'issue de ce délai, en l'absence de réponse, l'accord du ministre est réputé acquis.

5.3 Le contrôle des actes des organismes

Dans le cas où l'organisme est soumis au contrôle budgétaire ou à des modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier, les autorités en charge du contrôle pourront proposer, en fonction des enjeux identifiés dans le cadre de l'analyse de la prévision de dépenses communiquée par l'organisme (cf. section 4), d'ajuster à la baisse les seuils de visa, d'avis ou d'information préalable fixés dans les documents ou protocoles de contrôle de l'organisme.

Les seuils ainsi révisés seront soumis à l'approbation du ministre chargé du budget dans les conditions d'approbation de l'article 225 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pour les organismes soumis au contrôle budgétaire, et selon les dispositions des arrêtés spécifiques de contrôle pour les organismes en contrôle économique et financier.

La révision des arrêtés de contrôle des organismes qui fixe la liste des actes soumis à contrôle préalable sera, le cas échéant, étudiée au cas par cas entre les autorités en charge du contrôle et les ministères de tutelle.

6. Le dispositif de contrôle interne financier

Chaque ministère, sous l'égide du responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), et chaque organisme rattaché à l'Etat en coordination avec le RFFIM et après échanges avec l'autorité chargée de son contrôle, met en place ou adapte le dispositif de contrôle interne financier, proportionné aux risques et aux enjeux financiers, lui permettant de s'assurer que les dépenses engagées respectent bien les critères de celles autorisées pendant la période de gestion des services votés.

7. Information du Parlement

Au regard du caractère exceptionnel du début de gestion de l'année 2026, un dispositif d'informations régulières des commissions des finances des assemblées sera organisé. Il doit permettre de s'assurer du respect du cadre organique tel que décliné dans la présente circulaire ainsi que du niveau de consommation des crédits.

*Merci pour votre soutien et
compréhension durant cette
période que nous souhaitons
vous le plus courte possible,*

Amélie de MONTCHALIN

La ministre de l'action et des comptes publics

Amélie