

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Le PIB accélère au troisième trimestre 2025 (+ 0,5 % après + 0,3 %)

Dans une note du 30 octobre 2025, l'INSEE indique que le PIB accélère au troisième trimestre 2025 : il augmente de 0,5 %, après +0,3 % au deuxième trimestre. La demande intérieure finale (hors stocks) augmente (contribution de +0,3 point à la croissance après +0,2 point au deuxième trimestre). La formation brute de capital fixe repart modérément à la hausse (+0,4 % après 0,0 %) et la consommation des ménages garde son rythme (+0,1 % après +0,1 %). Et la contribution du commerce extérieur à la croissance est positive au troisième trimestre (+0,9 point après - 0,4 point) : les exportations accélèrent nettement ce trimestre (+2,2 % après +0,3 %) tandis que les importations reculent légèrement (-0,4 % après +1,4 %).

->POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Le projet de loi de finances pour 2026 présenté par le Gouvernement avec retard

Le ministre de l'économie et des finances, R. Lescure et la ministre chargée des comptes publics, A. de Montchalin, ont présenté en conseil des ministres, le 14 octobre 2025, avec sept jours de retard, le projet de loi de finances pour 2026. Selon le Gouvernement, le PLF 2026 vise à concilier le triple objectif de financer des priorités stratégiques du pays, de préserver son modèle social et de restaurer des marges de manœuvre budgétaires, en particulier pour être en capacité de faire face à d'éventuelles prochaines crises. Dans ce PLF, en 2026 le solde public atteindrait -4,7 % du PIB, en amélioration de +0,6 point de PIB par rapport à 2025. Cet ajustement budgétaire proposé pour 2026 repose prioritairement sur la maîtrise des dépenses publiques, qui représente deux tiers de l'effort total. En parallèle, le Gouvernement propose d'augmenter les dépenses de mission « *Défense* » de +6,7 Md€ par rapport à la loi de finances pour 2025, soit une accélération de +3,5 Md€ par rapport aux évolutions déjà prévues par la loi de programmation militaire 2024-2030. La protection de la sécurité des Français justifie elle aussi de poursuivre la hausse des crédits (+0,6 Md€) et des effectifs (+1 600 emplois) du ministère de l'Intérieur. De la même manière, le ministère de la Justice, significativement renforcé sur les dernières années, connaîtra à nouveau une hausse de ses crédits (+0,2 Md€) et de ses effectifs (+1 600 emplois). Côté recettes, l'effort en 2026 reposera avant tout sur un effort supplémentaire des contribuables disposant des moyens les plus importants, à hauteur de 6,5 Md€ (v. *infra*). Enfin ce PLF 2026 prévoit le renforcement des dispositifs de lutte contre la fraude fiscale, sociale, douanière et aux aides publiques est une priorité que déclinera le projet de loi de lutte contre les fraudes sociales et fiscales déposé concomitamment aux textes financiers. Lors de sa déclaration de politique

générale du 17 octobre 2025 à l'Assemblée nationale, le Premier ministre S. Lecornu a indiqué renoncer à l'usage de l'article 49 al. 3 de la Constitution notamment dans le cadre du processus budgétaire et a annoncé la suspension de la réforme des retraites. Il a néanmoins rappelé : « *à la fin de la discussion budgétaire, ce déficit devra être à moins de 5 % du PIB (...) Je ne serai pas le Premier ministre d'un dérapage des comptes publics. Aussi, dès 2025, nous aurons respecté les 5,4 % de déficit prévu par mon prédécesseur* ». Dans ces conditions, difficile de prévoir à ce stade quel budget sortira de ces discussions et si un texte sera effectivement adopté avant la fin de l'année civile.

Avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP) sur le PLF et PLFSS pour 2026

Le HCFP a été saisi par le Gouvernement le 2 octobre des prévisions macroéconomiques et de finances publiques des PLF et PLFSS pour 2026. La démission du Gouvernement quatre jours après et l'incertitude majeure due au contexte politique rendent hypothétique le devenir de ces projets de loi, et partant, la concrétisation des mesures qui en sous-tendent les prévisions. De surcroît, de nombreuses modifications aux mesures incluses dans la saisine du HCFP ont d'ores et déjà été évoquées. Néanmoins, le HCFP a publié ce 14 octobre 2025 conformément à la LOLF modifiée, un avis relatif aux prévisions et aux éléments dont il a été saisi. Les prévisions soumises au HCFP le 2 octobre dernier tablent sur une croissance de 0,7 % en 2025 (prévision inchangée depuis avril 2025) puis 1,0 % en 2026 (revue en baisse de 0,2 point), et sur un déficit public de 5,4 points en 2025 (inchangé) puis 4,7 points de PIB en 2026 (revu en hausse de 0,1 point). Le HCFP relève qu'un possible relâchement de la cible de déficit pour 2026 pouvant aller jusqu'à 5 points de PIB a depuis lors été évoqué par le Premier ministre démissionnaire, mettant en évidence le caractère hypothétique du scénario sur lequel le HCFP est amené à se prononcer. Pour l'année 2025, le HCFP considère que le scénario économique actualisé est réaliste : les prévisions relatives à la croissance, à sa composition et à l'inflation le sont, celle de masse salariale étant marginalement haute. Les prévisions de recettes, de dépenses et donc de solde public sont crédibles : elles restent soumises à des aléas mais sont cohérentes avec les informations disponibles et le scénario économique.

Pour 2026, le HCFP considère que le scénario économique qui lui a été soumis repose sur des hypothèses optimistes, associant une consolidation budgétaire importante à une accélération de l'activité permise par une reprise de la demande privée. La prévision de croissance n'est que juste au-dessus de celles des organismes auditionnés par le HCFP et du consensus des économistes (0,9 %). Mais par rapport à ces prévisions, le projet dont le HCFP a été saisi retient une orientation plus restrictive des finances publiques, qui pèserait donc davantage à court terme sur l'activité. En compensation, malgré un environnement international peu porteur, cette prévision suppose une reprise de la demande intérieure privée dont l'ampleur paraît volontariste au regard du climat général d'incertitude, en particulier pour l'investissement des entreprises et dans une certaine mesure la demande des ménages. La prévision d'inflation (1,3 %) est plausible tandis que celle de masse salariale (2,3 %) est un

peu haute.

Le HCFP constate également que l'évolution prévue de la dépense primaire nette peut être jugée globalement compatible avec nos engagements européens (plan budgétaire et structurel à moyen terme, PSMT) et est conforme aux recommandations adressées à la France, mais regrette le dépassement de 0,2 point anticipé pour 2025 et souligne la difficulté à tenir la cible pour 2026. Il relève aussi le hiatus persistant entre la LPFP et le PSMT, qui soulève la question d'une révision du droit organique.

En tout état de cause, le HCFP souligne qu'il est indispensable de poursuivre dans la durée l'effort de redressement des comptes publics. 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 ce fait de progresser à un rythme préoccupant, 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€. Respecter strictement la trajectoire du PSMT de façon à réduire fortement le déficit, tout en veillant à ménager le potentiel de croissance et les investissements prioritaires, est donc impératif pour garder le contrôle des finances publiques, restaurer des marges de manœuvre et préserver la crédibilité et la souveraineté de la France.

->POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Interview du Gouverneur de la Banque de France par le journal *La Croix*

Interrogé le 27 octobre 2025 sur la problématique budgétaire de la France le Gouverneur de la Banque de France, F. Villeroy de Galhau, a indiqué : « *notre problème spécifique est donc budgétaire. Là-dessus il faut dire la vérité face à deux grandes illusions. La première consisterait à dire que ce n'est pas si grave et que nous pouvons continuer à dépenser comme avant, la seconde qu'il n'y a pas de solution. Ces deux visions sont fausses : il est urgent d'agir, et nous en avons la capacité* ». Et il est venu ajouter : « *c'est d'abord une question de dépenses publiques, pour une raison très pratique. Comme la plupart des pays européens, la France dispose d'un bon modèle social, avec des services publics forts, une protection sociale, et une redistribution importante contre les inégalités. Le problème est qu'en France, ce modèle nous coûte beaucoup plus cher avec des dépenses publiques de 9 points de PIB plus élevées – soit 270 Md€ – ! que chez nos voisins (...). Si nous arrivons à enfin stabiliser globalement la dépense en volume, c'est-à-dire ne pas l'augmenter plus que l'inflation, cela permettrait de ramener le déficit à 3 % en 2029. Le Parlement va débattre de la répartition des dépenses pour 2026 ; mais il serait donc souhaitable que leur montant total prévu n'augmente pas* ».

->BUDGET DES OPÉRATEURS

L'Institut national du cancer

Le 2 octobre 2025 la Cour des comptes a publié un rapport su l'Institut national du cancer (INCa). L'INCa est un groupement d'intérêt public (GIP), doté en 2025 d'un budget de 129,7 M€ en dépenses (crédits de paiement), dont 86,3 M€ de crédits d'intervention (principalement pour le financement de la recherche en oncologie), 26,7 M€ au titre du fonctionnement courant et 15,7 M€ au titre des dépenses de personnel (correspondant à un effectif de 161 effectifs en équivalent temps plein travaillé). Placé sous la tutelle de deux ministères (chargés respectivement de la santé et la recherche), l'INCa a été créé en 2004 dans un contexte de mobilisation des pouvoirs publics contre une maladie qui, à l'époque et encore à présent, constitue un enjeu de santé de première importance (première cause de mortalité en France).

Après des débuts difficiles relevés par la Cour en 2008 et 2009, l'INCa s'est doté d'outils solides de maîtrise des risques et pilote aujourd'hui des missions stratégiques : financement de la recherche en oncologie, expertise auprès des pouvoirs publics, prévention et suivi épidémiologique, avec notamment la création du registre national des cancers dont la gestion lui a été confiée par la loi du 30 juin 2025. Le renforcement de ses missions s'est accompagné, au début des années 2020, d'une hausse de ses moyens financiers dans le cadre de la stratégie décennale de lutte contre le cancer et de la loi de programmation sur la recherche.

Mais la Cour relève que la récente évolution des finances publiques oblige désormais l'Institut à ajuster son organisation et ses modes d'action pour préserver la continuité de ses missions.

La Cour constate ainsi que la situation financière de l'INCa s'est dégradée : l'augmentation des engagements financiers a entraîné une forte contraction de la trésorerie, mettant en péril la soutenabilité de sa gestion. La Cour indique que pour sécuriser le financement de ses missions dans ce contexte, l'Institut doit disposer d'une perspective budgétaire pluriannuelle, concertée avec ses ministères de tutelle. Il est encore relevé que la communication sur la prévention et le dépistage doit être rationalisée, avec le transfert des actions redondantes à Santé publique France et à la CNAM, afin de permettre à l'INCa de se recentrer sur ses missions d'expertise scientifique ; le rapport souligne que la définition de la seconde étape de la stratégie décennale de lutte contre le cancer et l'élaboration d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance devraient constituer l'occasion d'engager ces différents chantiers.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Nouveaux arrêts en octobre de la Cour d'appel financière et de la chambre du contentieux

La chambre du contentieux de la Cour des comptes a rendu un arrêt le 17 octobre 2025

intitulé « *Société d'économie mixte Locminé Innovation Gestion des Énergies Renouvelables (SEM Liger) (Morbihan)* ». Dans l'affaire « *SEM Liger* », la procureure générale avait renvoyé devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes le maire de Locminé et président-directeur général de la SEM Liger ainsi que le directeur général d'exploitation de la société pour qu'il soit statué sur leur responsabilité au regard des infractions de gestion de fait et d'octroi d'avantage injustifié définies respectivement aux article L. 131-15 et L. 131-12 du CJF. Le ministère public soutenait, en substance, que prises isolément ou réunies dans un centre énergétique, la production d'énergie renouvelable et l'exploitation d'un réseau de chaleur constituaient des services publics par détermination de la loi, lorsqu'elles sont exercées sous l'égide d'une commune. Il en tirait toute une série de conséquences lui permettant de retenir les infractions de gestion de fait et d'octroi d'avantage injustifié à l'encontre des personnes renvoyées. La chambre du contentieux de la Cour des comptes a donc répondu, en premier lieu, à la question juridique qui lui était ainsi posée concernant la qualification de l'activité de la société. Après avoir rappelé les conditions de la création de la SEM Liger et son objet principal tenant au traitement de déchets industriels et à la production d'énergie renouvelable, elle a considéré que la société exerçait ses activités pour son compte propre et non pour le compte de la commune qui n'avait pas été à l'initiative du projet. Elle a, par ailleurs, estimé que le réseau de distribution de chaleur qu'elle avait créé, marginal dans son activité, était un réseau privé. Dans ces conditions, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a jugé que l'activité de la SEM ne saurait être qualifiée de service public. Dès lors, les recettes qu'elle tirait de son activité n'avaient pas le caractère de deniers publics et leur maniement n'entrait pas dans le champ des fonctions réservées au comptable public. Tirant les conséquences de son appréciation, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a prononcé la relaxe des personnes renvoyées. La procureure générale a déjà annoncé dans un communiqué de presse du 30 octobre, qu'il sera interjeté appel de cet arrêt.

La Cour d'appel financière a également rendu un arrêt le 7 octobre 2025 intitulé « *Vente du mobilier du château de Grignon* ». Et dans ce dossier, la Cour d'appel financière a rendu un arrêt sur l'appel formé contre l'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes du 19 décembre 2024 (*v. Repères, déc. 2024*). Des meubles de valeur historique, entreposés sur le site de Grignon d'AgroParisTech, avaient été vendus en méconnaissance du principe d'inaliénabilité des biens du domaine public. Une commissaire aux ventes de la direction nationale d'interventions domaniales, condamnée à l'amende par la Cour des comptes avec trois autres personnes, sur le fondement de l'article L. 131-9 du CJF, avait, seule des parties condamnées, fait appel. Sur le bien-fondé de l'arrêt, la Cour d'appel financière, d'une part, a établi que l'infraction de l'article L. 131-9 du CJF était caractérisée. D'autre part, le juge d'appel a confirmé que l'infraction était imputable à l'intéressée, en tant que principale responsable de la remise des meubles, de l'établissement du catalogue et de la procédure de vente. Toutefois, les circonstances atténuantes, dont les interventions hiérarchiques des supérieurs et la situation financière de l'intéressée, justifiée par des pièces produites pour la première fois en appel, ont conduit la Cour d'appel financière à ramené l'amende de 3 000 €

à 500 €.

FINANCES LOCALES

->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES

BIS N° 202 : « Les finances des régions en 2024 »

Cette note de la DGCL fait le point sur la situation budgétaire des régions en 2024 plutôt saine, ce qui peut paraître en décalage avec la situation actuelle, plutôt incertaine. L'un des points saillants de l'année 2024 réside dans le ralentissement de l'inflation, ce qui mécaniquement explique la forte réduction de l'augmentation des dépenses de fonctionnement de +1,1 % (contre + 5,2 % en 2023). Bien évidemment, cet atterrissage en douceur concerne aussi les recettes de fonctionnement (+1,1 % après +2,9 % en 2023). Au final, la situation financière des régions s'avère encourageante avec une progression de l'épargne brute de +1,1 % soit un volume de (+0,53 Md€). L'investissement reste porteur (+6,1 %) soutenu par les subventions versées, qui restent en progression marquée (+8,1 %). A l'inverse, l'année 2025 devrait se caractériser par une détérioration avec une hausse des dépenses de fonctionnement.

Cap sur les enjeux financiers des polices municipales... nouveaux éclairages de l'OFGL

L'OFGL poursuit ses travaux d'évaluation des politiques publiques avec, cette fois, une compétence davantage politique que les autres questions examinées, qui est celle des dépenses de fonctionnement des polices municipales représentant un volume financier important. En moyenne, en 2024, les communes dépensent 48,3€/habitant pour les polices municipales, mais un quart des communes dépense moins de 24,3€/habitant et un autre quart y consacre plus de 53,4 €/habitant. Ces disparités fortes sur les niveaux de dépenses par habitant s'expliquent, en partie, par un calibrage différent des services de polices municipales en fonction du nombre d'agents par rapport à la population. Les dépenses de fonctionnement des polices municipales sont évaluées à 2,28 Md€ en 2024 pour l'ensemble des polices municipales et intercommunales, soit une hausse de +5,7 %. Notons toutefois que 90 % des dépenses de fonctionnement sont des frais de personnel. De nombreuses causes expliquent ces écarts : caractère touristique de la commune, nombre d'habitants, richesse du territoire, niveau de centralité ou encore les critères géographiques.

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

Le projet de loi de finances pour 2026 intègre les collectivités territoriales dans la trajectoire des finances publiques avec de nouvelles mesures, qui vont réduire d'autant les ressources et la trésorerie des collectivités. Le DILICO est reconduit et augmenté pour l'année 2026 à hauteur de 2 Md€ (contre 1 Md€ en 2025). D'autres modifications toutes aussi importantes

méritent d'être indiquées comme la restitution étalée sur cinq ans (au lieu de trois années dans le PLF pour 2025). En outre, une fraction de 20 % (et non 10 %) abonderait les dispositifs de solidarité financière entre collectivités. Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit également de réduire le dynamisme de la TVA, à compter de « l'exercice 2026 ».

La DGF retrouverait sa stabilité après trois années de hause (+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€.

D'autres modifications mineures mais importantes sont également mises en œuvre comme le décalage d'un an du versement du FCTVA pour les EPCI alors que pour l'instant, celui-ci est versé l'année même. Ce décalage permet à l'État d'économiser de la trésorerie. En revanche, des dispositions sécurisent l'éligibilité au FCTVA des contributions versées par les collectivités dans le cadre des concessions d'aménagement. En matière de subventions, une fusion des trois subventions avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) serait effectuée.

FINANCES SOCIALES

-> SITUATION DES COMPTES SOCIAUX

80^e anniversaire de la Sécurité sociale

Les 80 ans de la Sécurité sociale ont donné lieu à un très grand nombre de publications, articles ou ouvrages, chacun faisant valoir la nécessité de préserver cette partie essentielle du patrimoine français qui s'identifie à la renaissance du pays après la deuxième guerre mondiale, mais en insistant sur le fait que le moment des choix difficiles ne pourra être indéfiniment reporté. Parmi celles-ci, il faut signaler la tribune parue dans le journal « *Les Échos* » du 22 octobre signée par les six directeurs des caisses nationales du Régime général et de la MSA, et du directeur de l'École nationale supérieure de la Sécurité sociale. Ils soulignent le rôle qu'a joué la Sécurité sociale pour façonner une société plus solidaire et résiliente ; mais parallèlement ils appellent à regarder en face les défis qui interrogent la pérennité du système : vieillissement de la population, progression des maladies chroniques et mentales, nouvelles formes d'emploi, conséquences sociales de la transition écologique... En conséquence, pour eux, le modèle doit être expliqué, débattu et défendu, car la solidarité que porte la Sécurité sociale n'est pas un héritage, c'est un choix collectif qui se renouvelle à chaque génération. Parmi les ouvrages, on peut signaler celui du directeur de BPI France, Nicolas Dufourcq, intitulé « *La dette sociale de la France. 1974-2024* ». L'auteur montre que, sur les 3 400 Md€ de dette publique de la France, 60 % sont imputables au financement de la protection sociale, la dette sociale étant selon lui « *un crédit à la consommation qui couvre les dépenses de la semaine et ne prépare en rien l'avenir* », ce qui est « *contraire à l'idée*

qu'on se fait du contrat social français depuis 1945 ».

Rapport de la CCSS : une mise en œuvre de la LFSS pour 2025 dans les limites prévues

L'exercice 2025 aura été marqué par un nouveau dérapage spectaculaire du déficit des régimes obligatoires de base (près de 8 Md€ supplémentaires par rapport à 2024), qui avait été pris en compte dès la LFSS 2025 (v. [Repères, févr. 2025](#)). Le déficit s'accélère, puisqu'il a plus que doublé par rapport à celui de 2023 (-10,8 Md€) alors même que toutes les conséquences de la crise sanitaire ont été à présent absorbées, et que l'inflation décélère fortement. Pour autant, selon le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) d'octobre 2025, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV en 2025 aura pu être contenu en cours d'exercice (-23 Md€ par rapport à une prévision initiale de la LFSS de -22,1 Md€).

Solde (en Md€)	LFSS 2024	PLFSS 2025	LFSS 2025 exe
Maladie	- 13,8	- 15,4	- 17,2
Accidents du travail/maladies prof.	0,7	0,2	- 0,5
Famille	1,1	0,4	0,8
Vieillesse	- 5,6	- 7,5	- 6,3
Autonomie	1,3	- 0,7	- 0,3
Régimes obligatoires de base SS (i)	- 16,4	- 23,0	- 23,5
FSV (ii)	1,1	0,9	0,5
Régimes obl. + FSV (i+ii)	- 15,3	- 22,1	- 23,0

L'écart par rapport à la prévision s'explique par la moindre croissance des recettes, essentiellement des recettes fiscales (- 1,8 Md€), qui est principalement imputable à la TVA. Pourtant l'exercice 2025 avait été construit avec des mesures nouvelles en recettes très significatives (housse de 3 points de la cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL, abaissement des seuils d'allègement de cotisations salariales, réduction de certaines niches fiscales...). La progression des dépenses a été un peu moindre que prévu du fait de la diminution de l'inflation. Si le dérapage de l'Assurance maladie apparaît très important (près de 2 Md€), il n'est pas imputable à l'ONDAM, le montant prévu à ce titre par la LFSS 2025 (266 Md€) devrait être tenu, car les risques de dépassement identifiés par les Comités d'alerte de l'ONDAM (v. [Repères, juin 2025](#)) ont pu être neutralisés grâce aux mesures d'économies mises en œuvre en cours d'exercice par la CNAM, particulièrement en

ce qui concerne les indemnités journalières pour les arrêts maladie, et par la mobilisation de crédits mis en réserve.

En revanche, le déficit de la branche « Vieillesse » est moins élevé qu'attendu. En 2025, la croissance des dépenses de pensions aura ralenti sensiblement par rapport à 2024 du fait de revalorisations sensiblement inférieures (+2,2 % au 1^{er} janvier 2025 contre +5,3 % l'année précédente) en raison du reflux de l'inflation. S'agissant de la branche « Famille », les dépenses n'évoluent plus qu'en fonction des revalorisations, le nombre de prestation servies subissant l'effet du ralentissement de la natalité. Pour 2026, selon la CCSS, *avant toute mesure de la LFSS à venir*, le déficit tendanciel des régimes obligatoires de base serait de -28,7 Md€, dont -22,3 Md€ pour l'Assurance maladie ; -1,4 Md€ pour la branche « AT-MP » ; -4,8 Md€ pour la branche « Vieillesse » ; +1,4 Md€ pour la branche « Famille » ; -1,6 Md€ pour la branche « Autonomie », le FSV étant à l'équilibre.

Conseil d'analyse économique : « Comment stabiliser la dette publique ? »

Dans une de ses dernières contributions, le Conseil d'analyse économique (CAE) a modélisé des scénarios d'ajustement des finances publiques pour parvenir à une stabilisation de la dette publique par rapport au PIB dans un délai raisonnable. L'instrument pour y arriver est la réduction du déficit primaire structurel actuellement estimé à 2,7 points de PIB en 2025. Pour stabiliser la dette publique, il faudrait opérer un ajustement de 4,2 points de PIB, correspondant à un montant allant de 112 à 127 Md€. S'agissant du délai pour la mise en œuvre de cet ajustement, la contribution envisage trois scénarios de 4 ans, 6 ans et 12 ans et retient le scénario central de 6 ans (soit jusqu'en 2032) pour éviter un effet récessif trop brutal, tout en étant, selon le CAE, en conformité avec les règles budgétaires européennes. Cela conduirait à un effort de 27 Md€ dans les lois financières 2026 (ce qui correspond à peu près à ce qui est prévu dans le projet du gouvernement Lecornu – v. *infra*). Dans une seconde partie, le CAE présente un inventaire de 170 leviers budgétaires possibles – dont de nombreux concernent la sphère sociale – qui représentent des montants, pour les économies, de 108 Md€, pour les augmentations de recettes, de 111 Md€ et, pour les réformes structurelles, de 45 Md€. Cet inventaire reprend les propositions de la plupart des rapports publiés au cours de ces dernières années par les institutions publiques – Cour des Comptes, IGF et IGAS, DREES, DARES, Caisse nationale de SS, France Travail... ou privées (OFCE, etc...), sans pour autant faire de préconisations, celles-ci relevant des autorités politiques.

->LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Présentation à l'Assemblée nationale du PLFSS pour 2026

Le PLF et le PLFSS pour 2026 ont été présentés au conseil des ministres du 14 octobre et aussitôt déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. Pour l'ensemble des administrations publiques, si l'on se renvoie à la présentation du plan Bayrou (v. *Repères, juillet 2025*) l'effort d'ajustement global par rapport à 2025 serait ramené à 31 Md€ (contre 43,8 Md€ dans le

plan Bayrou) se décomposant, presqu'à moitié, en 17 Md€ d'économies (au lieu de 28 Md€) et 14 Md€ de fiscalité (au lieu de 15 Md€). Cet ajustement correspond à peu près à ce que préconise le scénario central présenté dans une contribution du CAE (v. *supra*). L'objectif du Gouvernement est de ramener le déficit des administrations publiques en 2026 de -5,4 % du PIB à -4,7 %, avec toujours la perspective de passer au-dessous des -3 % en 2029 ; toutefois, dans son souci de laisser une marge d'initiative aux élus, le Premier ministre a indiqué que des ajustements pendant le débat parlementaire seraient possibles à condition de rester en deçà d'un déficit de -5 % en 2026, ce qui conduit à une flexibilité d'environ 9 Md€. La sphère sociale serait largement mise à contribution dans l'effort d'ajustement global, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV dans le PLFSS pour 2026 étant ramené de -23 Md€ à -17,1 Md€.

Solde (en Md€)	LFSS 2025 exe	PLFSS 2026	2027 (prév)	2028 (prév)	2029 (prév)
Maladie	-17,2	-12,5	-13,8	-15,0	-16,1
Accidents du travail/maladies prof.	0,5	-1,0	-1,4	-1,3	-0,9
Famille	0,8	0,7	1,9	2,2	2,4
Vieillesse	-6,3	-3,1	-2,1	-1,2	-2,0
Autonomie	-0,3	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
Régimes obligatoires de base (SS) (i)	-23,5	-17,5	-17,1	-16,9	-18,3
FSV (ii)	0,5	0,0	0,0	0 ,0	0,0
Régimes obl. +FSV (i+ii)	-23,0	-17,5	-17,1	-16,9	-18,3

Les mesures nouvelles en recettes s'élèvent à 5,5 Md€, mais une partie (3 Md€) va être récupérée par le budget de l'État. Le Gouvernement poursuit la réforme des allégements de cotisations sociales sur les bas salaires initiée en 2025 (v. *Repères, sept. 2025*) ; surtout, le PLFSS pour 2026 prévoit de revenir sur les niches sociales applicables à certains compléments de salaires (titres restaurants, chèques vacances, chèques cadeaux ou autres avantages sociaux et culturels financés par les CSE), en assujettissant ces avantages au forfait social (rendement 1 Md€) ; par ailleurs, la contribution des employeurs aux ruptures conventionnelles serait majorée ; une participation exceptionnelle de 1,1 Md€ des organismes complémentaires serait mise en œuvre. Enfin un certain nombre de dispositifs seraient rationalisés, parmi lesquels l'exonération fiscale en faveur des apprentis serait

totalemen supprimée pour les nouveaux contrats à partir de 2026.

Ce sont les économies en dépenses (9 Md€) qui devront contribuer le plus à la réduction du déficit des régimes obligatoires. Les PLF et PLFSS pour 2026 confirment la mise en œuvre de « l'année blanche » pour 2026 annoncée par le gouvernement Bayrou, ce qui implique la stabilisation des tranches de barème de l'impôt sur le revenu et de la CSG (v. *infra*) ainsi que le maintien de l'ensemble des prestations sociales - y compris les pensions de retraite - à leur niveau de 2025, mesure que le Gouvernement justifie par le ralentissement de l'inflation (le gel des prestations sociales ferait ainsi gagner environ 2,1 Md€). Le déficit de la branche « Maladie » serait réduit d'un peu moins de 5 Md€ au prix de l'ajustement le plus important avec un montant d'économies de 7,1 Md€ et une limitation de la progression de l'ONDAM à +1,6 % (contre +3,4 % en 2025). Les économies reprennent celles du plan Bayrou (v. [Repères, sept. 2025](#)) ; les efforts principaux portent sur : le doublement des franchises médicales (2,3 Md€) ; la mise en place de nouveaux parcours de soins dont l'instrument principal sera le recentrage du dispositif des allocations de longue durée sur les pathologies nécessitant des soins importants (étant précisé que le PLF pour 2026 prévoit par ailleurs la fiscalisation des indemnités maladie liées aux ALD). Sont prévues également des mesures de lutte contre les rentes dans certains secteurs de soins comme l'imagerie médicale et les dépassements d'honoraires (0,9 Md€) ; la poursuite du plafonnement des indemnités journalières de maladie et la réduction de la durée des arrêts de travail (0,6 Md€) ; des transferts vers les organismes complémentaires (0,4 Md€) ; la baisse des dépenses de produits de santé (1,6 Md€) ; et le fonctionnement des établissements de santé (0,7 Md€). Elles se décomposent : en 3,4 Md€ de transferts de charges vers les assurés (doublement des franchises médicales et de leurs plafonds, révision du mode de calcul des indemnités journalières, cures thermales...), vers les complémentaires santé et vers les employeurs ; en 3,7 Md€ de mesures de maîtrise tarifaire et de régulation (baisse des prix des médicaments et bon usage des produits de santé, amélioration de l'efficience dans les établissements de santé, lutte contre les rentes de certaines professions ; etc...). Ensuite, la branche « Vieillesse » verrait son déficit réduit de moitié à 3,1 Md€ grâce à la mesure précitée de non-indexation des pensions, qui suit en cela le dernier avis du Comité de suivi des retraites (v. [Repères, juin 2025](#)). Une sous indexation par rapport à l'inflation (- 0,4 points) serait poursuivie jusqu'en 2030 ; l'enveloppe de la branche Vieillesse comporte toutefois des mesures en faveur de la retraite des mères de famille (notamment la prise en compte du nombre d'enfants pour le calcul du salaire annuel moyen pris comme référence) dans la continuité des discussions du « conclave » du printemps. Le PLFSS pour 2026 recentre également le dispositif du cumul emploi-retraite, dans le sens des observations de la Cour des comptes. Enfin, le déficit de la branche « Autonomie » augmente en raison d'un certain nombre de mesures en faveur du handicap et des personnes dépendantes. L'excédent de la branche Famille est maintenu, avec une amélioration du congé de naissance, mais parallèlement l'âge de majoration des allocations familiales serait porté de 14 à 18 ans. A noter que se trouvent dans le PLF pour 2026 d'autres économies importantes qui affectent la sphère sociale notamment pour l'apprentissage, le budget du ministère du travail étant l'un

de ceux qui sont le plus mis à contribution

Le débat sur le PLFSS pour 2026 à l'Assemblée nationale a très difficilement débuté puisque le texte a été rejeté en commission le 31 octobre, après le refus de la plupart des mesures d'économies proposées par le Gouvernement, la suspension de la réforme des retraites ayant toutefois fait l'objet d'un vote favorable. Le même jour, alors que la discussion de la partie « *recettes* » du PLF pour 2026 battait son plein et que l'Assemblée nationale venait de rejeter le projet de taxe « *Zucman* » (v. *infra*), le Premier ministre, dans un effort pour tenter de ménager le groupe socialiste, a annoncé d'importantes ouvertures pour l'examen du PLFSS pour 2026 en séance plénière qui doit commencer le 4 novembre : il s'est en effet déclaré favorable à des amendements qui « *dégèleraient* » la non-revalorisation des pensions et des minima sociaux en 2026, a annoncé un effort pour le « *sous-ONDAM* » hospitalier et la possibilité d'une augmentation de la CSG sur les patrimoines.

->RETRAITES

Une lettre rectificative au PLFSS pour 2026 suspendant la réforme des retraites

Lors de sa déclaration de politique générale, le 14 octobre, le Premier ministre a annoncé la suspension (sur le strict plan juridique, il s'agit plutôt d'un décalage), jusqu'après la tenue de l'élection présidentielle de 2027, de la réforme des retraites de 2023 portant l'âge légal de départ à 64 ans, ainsi que de celle allongeant la durée de cotisation requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein (« *réforme Touraine* » renforcée en 2023). Concrètement l'âge légal de départ en retraite qui est actuellement de 62 ans et 9 mois restera à ce niveau jusqu'au 1^{er} janvier 2028 et la durée d'assurance requise pour la retraite à taux plein sera gelée à son niveau actuel, soit 170 trimestres : c'est donc à partir de la génération 1965 que l'âge légal recommencera à augmenter à 63 ans et que la durée de cotisation requise repartira à la hausse pour atteindre 43 ans à la génération 1966. *In fine*, l'âge légal de départ atteindrait 64 ans en 2033 pour la génération née en 1969.

Le 23 octobre, un conseil des ministres extraordinaires a adopté une lettre rectificative au PLFSS pour 2026, traduisant cet engagement (art. 45 bis rectifié du PLFSS pour 2026). Cette procédure garantit que la suspension de la réforme des retraites serait mise en œuvre même si le PLFSS pour 2026 devait être mis en œuvre par voie d'ordonnances financières de l'alinéa 3 de l'article 47-1 de la Constitution en cas de non-aboutissement de la procédure parlementaire dans le délai constitutionnel de 50 jours. L'effet de la suspension devant être neutre pour la Sécurité sociale, l'article 14 du PLFSS pour 2026 prévoit que le coût de la mesure pour 2026 (0,1 Md€) sera compensé par une affectation équivalente du produit de la contribution exceptionnelle sur les complémentaires santé prévue par le même PLFSS. Pour l'année 2027, le coût devrait être de 1,4 Md€, il sera compensé par une augmentation de 0,4 points de la sous-indexation par rapport à l'inflation des pensions, qui s'ajoutera à la sous indexation de 0,5 points déjà prévue par le texte initial (ce qui aboutira au total à une sous

indexation de 0,9 points). À noter que les montants ont été revus ensuite à la hausse, à 0,4 Md€ pour 2026 et 1,8 Md€ pour 2027. Selon le Premier ministre, 3,5 millions de personnes devraient ainsi voir leur durée de retraite allongée par rapport à ce qui était prévu : au-delà du coût direct de la suspension, indiqué ci-dessus, il faut y ajouter les pertes de recettes fiscales liées à la réduction de la population en emploi et de la production qui pourraient s'élever jusqu'à 3 Md€ en 2027. Par ailleurs, la conférence sur le travail et la retraite qu'avait annoncée le Premier ministre pour relancer le dialogue avec les partenaires sociaux a mal commencé, puisque dès son ouverture après la fin du mois d'octobre, le MEDEF a claqué la porte.

Absence de revalorisation des retraites complémentaires en 2026

Selon les informations rapportées par le journal « *Les Échos* », les partenaires sociaux de l'AGIRC-ARRCO n'ont pas pu s'entendre le 17 octobre pour relever le montant des retraites complémentaires en 2026, qui seront donc gelées jusqu'en novembre 2026. Compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,3 % l'an prochain, les règles de pilotage de l'AGIRC-ARRCO auraient permis d'augmenter les pensions entre 0,2 % et 1 %. Les organisations patronales n'ont pas voulu procéder à une revalorisation, en faisant valoir la cohérence avec le gel des retraites de base prévu dans le PLFSS pour 2026 (*v. supra*), mais elles étaient sans doute aussi inquiètes de la perspective de dégradation des finances publiques de la France suite à la suspension de la réforme des retraites.

->ASSURANCE-CHÔMAGE

L'UNEDIC confirme la dégradation de ses perspectives financières

Le bureau de l'UNEDIC a confirmé la dégradation des perspectives financières du Régime, déjà annoncée en juin dernier. Après avoir enregistré des excédents jusqu'en 2023, et après un exercice à l'équilibre en 2024, l'UNEDIC devrait accuser un déficit de 0,1 Md€ en 2025 et une dégradation sensible à -1,3 Md€ en 2026, du fait de la situation de l'emploi et des ponctions opérées par l'État pour le financement de France Travail (3,35 Md€ en 2025 puis 4,1 Md€ en 2026). Le Régime pourrait renouer avec les excédents en 2027 sous réserve que l'État n'opère pas de nouveau prélèvement. De ce fait, l'endettement de l'UNEDIC qui avait commencé à se stabiliser en 2022-2023 devrait rester stable autour de 60 Md€ en 2026, et pourrait à nouveau diminuer à partir de 2027, si sa situation redevient excédentaire.

Cinq révolutions du marché du travail qui vont impacter lourdement les finances sociales

France Stratégie a publié une contribution d'Antoine Fouché « *Décrochage démographique, cinq révolutions du marché du travail* » ; l'auteur y analyse cinq évolutions majeures provoquées par la réduction attendue de la population active d'ici 2035 et qui vont avoir des conséquences majeures sur le financement de la protection sociale, encore très largement

assise sur la masse salariale. Premièrement, l'intensification des difficultés de recrutement des entreprises, qui vont devenir la norme. Deuxièmement, la sortie définitive de l'économie française du chômage de masse, si bien qu'une faible croissance pourrait aller de pair avec un faible chômage, l'année 2024 ayant été typique à cet égard puisqu'il y a eu peu de créations d'emploi supplémentaires et en même temps une baisse du chômage de 7,5 % à 7,3 %. Troisièmement, l'inversion du rapport de force entre les salariés et les entreprises, comme le traduisent l'allongement des procédures de recrutement et la plus grande mobilité des travailleurs (chaque année, un travailleur sur sept quitte volontairement son emploi en CDI). Quatrièmement, la diminution du temps passé à la retraite : c'est pour l'auteur la conséquence inéluctable des besoins de financement des régimes de retraite, évolution qui devront conduire à travailler trois ans de plus d'ici 2045, ce qui, compte tenu de l'âge d'entrée dans la vie active, situera l'âge de départ en retraite à taux plein dans une fourchette allant de 62-63 ans à 70-71 ans. Enfin, l'intensification de la dimension économique de l'immigration, l'auteur estimant qu'au rythme actuel l'immigration apporte en 6 à 8 ans une force de travail équivalente à un accroissement d'une année de travail pour partir à la retraite, ce qui relance le débat sur l'immigration choisie.

->POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DES CHARGES ET COÛT DU TRAVAIL

OFCE : une part des salaires dans la valeur ajoutée élevée en 2025

Un « *working paper* » de l'OFCE montrerait que, contrairement aux idées reçues, la part des salaires dans la valeur ajoutée a été, comparativement, élevée en France entre 1995 et 2025 avec une croissance de dix points sur la période ; stable sur la tranche 1995-2007, elle s'est sensiblement accrue jusqu'en 2018, avant de stabiliser à nouveau depuis cette date à un niveau élevé de l'ordre de 85 %. Dans plusieurs pays voisins, comme la Belgique et l'Allemagne, elle est restée relativement stable, alors qu'elle restait basse en Italie et en Espagne. Corrélativement, le rendement du capital productif en France est resté relativement faible en France, et a même tendu à décroître, cela même en dépit des mesures successives des politiques de l'offre menées depuis 2017.

->AUTONOMIE/DÉPENDANCE

L'aide sociale aux personnes âgées et handicapées en 2023

La DREES a publié l'édition annuelle 2025 sur l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées. Celle-ci relève de la compétence des départements, qui ont distribué un montant d'aides sous forme de prestations individuelles de 19,2 Md€ en 2023, dont une partie (7 Md€) est financée par des concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Ce montant recouvre deux grands ensembles : les aides aux personnes âgées pour 8,9 Md€ en progression de 5,8% par rapport à 2022 et les aides aux personnes en situation de handicap pour 10,3 Md€ (+6,1 % par rapport à 2022). S'agissant des personnes

âgées, l'aide la plus importante est l'allocation pour la perte d'autonomie (APA), pour un montant de 7,1 Md€, et qui est perçue par 7,2 % des personnes âgées de plus de 60 ans et 35 % des personnes de plus de 85 ans, qu'ils soient à domicile ou en établissement ; la croissance des dépenses d'APA a été relativement stable (+0,8 % par an) pendant la dernière décennie. L'autre forme d'aide aux personnes âgées est l'Aide sociale à l'hébergement pour les personnes âgées (ASH) pour un montant de 1,2 Md€. En ce qui concerne les personnes handicapées les principales aides sont : l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) - qui est une prestation monétaire de solidarité, la Prestation de compensation du handicap (PCH), aide en nature qui se substitue depuis 2005 à l'Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), l'aide sociale à l'accueil ou à l'hébergement et l'Aide à la vie partagée (AVP). Les aides sociales aux personnes handicapées évoluent plus fortement depuis vingt ans, en particulier les aides à domicile.

700 000 seniors supplémentaires en perte d'autonomie en 2070

Une étude de l'INSEE et de la DREES anticipe une augmentation de 700 000 du nombre de seniors en perte d'autonomie en 2050, pour approcher au total 2,8 millions de personnes, la tendance se ralentissant toutefois en fin de période pour s'inverser légèrement à l'horizon des années 1970. Cette trajectoire est bien sûr liée au vieillissement des générations du baby-boom. L'étude conclut qu'à politique de maintien à domicile inchangée, il faudrait accroître, d'ici 2070, de 56 % le nombre de places en établissement par rapport à 2021, alors que, déjà, le seul maintien du nombre actuel de salariés dans le secteur de l'accompagnement nécessiterait le recrutement de 800 000 personnes.

->CONTRÔLES/LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

Présentation du projet de loi sur les fraudes fiscales et sociales

Parallèlement au dépôt des PLF et PLFSS pour 2026, le Gouvernement a entendu marquer l'importance qu'il attachait à la lutte contre la fraude fiscale et sociale par la présentation d'un important projet de loi. Le texte comporte trois volets. Premièrement, *la détection de la fraude* : elle repose sur l'élargissement de l'accès aux données fiscales et sociales au profit des agents des caisses Maladie et Vieillesse pour permettre d'identifier des ressources non déclarées, sur la mise en place de flux sécurisés avec les organismes complémentaires pour mieux lutter contre la fraude notamment dans les secteurs de l'optique et de l'audiologie, sur le contrôle de la facturation par les transporteurs sanitaires. Deuxièmement, *la sanction de la fraude* : elle vise une meilleure maîtrise de la circulation des espèces afin de lutter contre le blanchiment, la limitation du versement des allocations chômage aux comptes bancaires domiciliés en France, l'interdiction du cumul de revenus illicites et des prestations chômage, la taxation renforcée des revenus criminels avec une CSG majorée, l'aggravation des peines pour escroquerie aux finances publiques, un contrôle accru sur les médecins présentant un taux important de prescriptions d'arrêt de travail. Troisièmement, *le recouvrement de la fraude* et des sommes redressées par le renforcement de la solidarité financière dans les

chaines de sous-traitance ainsi que par de nouvelles mesures conservatoires (« *flagrance sociale* ») en cas de travail dissimulé, par l'allongement des délais de mise en recouvrement et par la possibilité de saisie des contrats d'assurance vie dans le cadre de l'opposition à tiers détenteur.

FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

->POLITIQUE FISCALE

Publication du Rapport économique et financier (RESF) pour 2026

Le Rapport économique, social et financier (RESF) est une annexe importante du projet de loi de finances publiée chaque année en France, afin d'exposer la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation (LOLF, art. 50). Ce document vaut projet de plan budgétaire transmis à Bruxelles pour examen de la situation financière de la France. Les hypothèses macro-économiques reposent sur une croissance du PIB estimée à +0,7 % en 2025 puis +1,0 % en 2026, et une inflation projetée à +1,1 % en 2025 puis +1,3 % en 2026. Pour évaluer ses recettes fiscales, le Gouvernement table sur une reprise de la demande intérieure privée envisagée pour 2026. Le solde public visé correspond à un déficit à -5,4 % du PIB en 2025 et -4,7 % du PIB en 2026. Le Gouvernement s'engage à ramener le déficit public « à moins de 3 % du PIB » d'ici à 2029. Le PLF pour 2026 repose sur trois objectifs : financer les priorités stratégiques, préserver le modèle social, restaurer des marges de manœuvre budgétaires. Les priorités concernent notamment la défense, la transition écologique, l'éducation, la recherche, la justice, la sécurité et la charge de la dette. Les recettes fiscales nouvelles annoncées sont une taxe sur le patrimoine financier, prolongation de la contribution différentielle sur les hauts revenus, et une rationalisation des niches fiscales.

Avis du Haut conseil des finances publiques sur le volet recettes du PLF pour 2026

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) considère que le scénario économique qui lui a été soumis par le Gouvernement repose sur des « *hypothèses optimistes* », associant une consolidation budgétaire importante à une accélération de l'activité permise par une reprise de la demande privée. L'hypothèse de croissance elle-même n'est que juste au-dessus de celle des organismes auditionnés par le HCFP et du consensus des prévisionnistes (0,9 %). Ainsi, sur le volet recettes, il estime que la prévision actualisée de prélèvements obligatoires pour 2025 est crédible et reste soumise aux aléas d'ampleur usuelle à ce stade de l'année. Pour 2026, la prévision de croissance spontanée des prélèvements obligatoires paraît globalement acceptable car le volontarisme du scénario économique est tempéré par des hypothèses parfois un peu prudentes pour projeter les prélèvements. Le HCFP estime en revanche que les incertitudes affectant le rendement net des mesures nouvelles, estimé à près de 14 Md€, constituent « *un point de fragilité notable* », même en supposant que l'ensemble des mesures affichées se matérialisent. Il observe que ce chiffrage repose sur de

nombreuses mesures dont certaines sont peu documentées et l'évaluation parfois difficile.

Débats parlementaires à l'Assemblée nationale sur la 1^{ère} partie du PLF pour 2026

Le débat sur la première partie du PLF pour 2026 relatif aux recettes a débuté vers le 20 octobre 2025 à l'Assemblée nationale après le dépôt du texte sur le bureau de celle-ci, le 14 octobre, par le Gouvernement. Au total, près de 3 700 amendements ont été déposés sur la partie relative aux recettes. La commission des finances de l'Assemblée nationale a rejeté dans la nuit du 22 au 23 octobre la première partie du PLF pour 2026. On rappelle que le Gouvernement a fixé pour objectif un déficit public à moins de 5 % du PIB en 2026 ce qui vient contraindre les marges de manœuvre possibles. Parmi les mesures et amendements parlementaires débattus qui ont marqué les débats à l'Assemblée nationale, on note que le gel du barème de l'impôt sur le revenu proposé initialement par le Gouvernement a été rejeté (*v. infra.*). Les députés ont voté des dispositions en faveur des particuliers comme la défiscalisation complète des heures supplémentaires (exonérées à ce jour dans la limite de 7 500 €), ou la défiscalisation des pensions alimentaires pour les parents bénéficiaires. Plusieurs dispositions de fiscalité écologique ont été modifiées ou rejetées : par exemple, la fin des avantages fiscaux pour certains biocarburants (B100, E85) initialement inscrite dans le texte initial du Gouvernement a été rejetée (*v. infra.*). S'agissant de la fiscalité des entreprises, les débats ont été vifs (*v. infra.*). Il existe une tension certaine entre l'objectif affiché du Gouvernement autour de l'augmentation mesurée des recettes fiscales (pour réduire le déficit public) et les attentes des députés qui oscillent entre des mesures de soutien aux ménages les plus modestes et/ou la création de nouveaux impôts (comme le projet de taxe « Zucman », *v. Repères, sept. 2025*). Suite au rejet par la commission des finances de l'Assemblée nationale de la première partie du PLF pour 2026, un risque de blocage, comme l'an passé, est patent, et une mise en œuvre de la loi de finances par voie d'ordonnance financière de l'alinéa 3 de l'article 47 de la Constitution est sérieusement envisagée. Les débats parlementaires avancent lentement, ce qui pourrait retarder la suite de l'examen sur la seconde partie du PLF ou entraîner une interruption des débats à l'Assemblée nationale en cas de rejet de la première partie par les députés. Le calendrier prévoit un vote solennel sur le PLF pour 2026 à l'Assemblée nationale le 24 novembre. L'impact chiffré des amendements adoptés reste encore à préciser : il pourrait modifier sensiblement l'équilibre financier du texte. À suivre...

->IMPÔT SUR LE REVENU

Les principales mesures fiscales du PLF pour 2026 concernant les particuliers

Un aperçu des principales mesures fiscales contenues dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2026 permet de dresser une cartographie des mesures fiscales concernant les ménages en discussion au mois d'octobre à l'Assemblée nationale. On retrouve : le gel du barème de l'impôt sur le revenu et de la CSG ; la prorogation de la contribution différentielle

sur les hauts revenus (art. 2) ; l'instauration d'une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales (art. 3, v. infra) ; diverses suppressions et rationalisations de dépenses fiscales pour près de 5 Md€ d'économies attendues (art. 5) ; la transformation des abattements en faveur des personnes retraitées en un abattement forfaitaire de 2 000 € (art. 6) ; la réforme du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer (art. 7) ; l'aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu « *Madelin* » (art. 8) ; le rehaussement du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt « *Coluche* » (art. 9).

->IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS

Les principales mesures fiscales du PLF pour 2026 concernant les entreprises

Un aperçu des principales mesures fiscales contenues dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2026 permet de dresser une cartographie des mesures fiscales concernant les entreprises en discussion au mois d'octobre à l'Assemblée nationale. On retrouve : la prolongation de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises (CEBGE) en 2026 avec des taux abaissés : 10,3 % pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires de 1 à 3 Md€, 20,6 % pour celles qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 3 Md€ (art. 4) ; la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) avec abaissement des taux dès 2026 en vue d'une suppression en 2028 (art. 11) ; l'instauration d'une nouvelle taxe de 2 % sur le patrimoine financier des « *holdings patrimoniales* » non opérationnelles, afin de lutter contre les excès d'optimisation fiscale (art. 3, v. infra.) ; création envisagée d'une taxe sur les petits colis en provenance des États tiers d'une valeur inférieure à 150 € pour lutter contre la concurrence non européenne (art. 22) ; ajustements en matière de franchise en base de TVA pour les micro-entreprises : fixation du seuil à 37 500 € de chiffre d'affaires pour la franchise, maintien d'un seuil spécifique à 25 000 € pour les travaux immobiliers (art. 25) ; majoration (temporaire) du tarif de l'IFER pour les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque installées avant 2021 (art. 19) ; précisions apportées à l'imposition minimale mondiale des grandes entreprises multinationales dans le cadre du « *Pilier 2* » (art. 26) ; modification des obligations des assujettis en matière de facturation électronique et de transmission électronique de données (art. 28) ; la modernisation et simplification de la gestion fiscale et modalités de contrôle des groupes TVA (art. 29) ; la fiscalisation de l'ensemble des produits à fumer (art. 23) ; et l'évolution de la taxe sur les services d'accès à des contenus audiovisuels à la demande (art. 24).

->IMPÔT SUR LE CAPITAL

Un projet de taxe sur les holdings patrimoniales ?

Il existe un projet de contribution sur les holdings patrimoniales en France, inscrit dans le projet de loi de finances pour 2026 (PLF 2026, art. 3). Le Gouvernement prévoit la création d'une imposition annuelle de 2 % sur le patrimoine « *non professionnel* » des sociétés

holdings patrimoniales. Sont visées les sociétés holdings françaises imposées à l'impôt sur les sociétés (IS) ou leurs équivalents étrangers, ainsi que les holdings étrangères détenues par des résidents français dans certains cas (v. D. Gutmann, « Qu'est-ce que la « taxe sur les holdings » ? », Le club des juristes, oct. 2025). Les conditions de déclenchement de l'imposition nécessitent que la valeur des actifs de la holding au sein de l'assiette soit d'au moins 5 M€ ; que plus de 50 % des revenus de la société proviennent de revenus passifs (dividendes, intérêts, loyers...), et qu'une ou plusieurs personnes physiques - ou un cercle familial - détiennent à minima 33,33 % des droits (dans le texte initial du PLF pour 2026). L'assiette est constituée de la valeur vénale nette des actifs non affectés à une activité opérationnelle (biens immobiliers non professionnels, placements, trésorerie excédentaire...) pour les holdings françaises. Pour les holdings étrangères détenues par des résidents français, l'assiette peut correspondre aux participations détenues. Les sociétés exerçant une vraie activité opérationnelle (production de biens/services) sont exclues du dispositif. Le rendement estimé de la contribution est d'environ 1 Md€ dès 2026. Lors des débats parlementaires à l'Assemblée nationale, plusieurs amendements ont modifié le projet initial.

->TV

Analyse de la composition des recettes de TVA en 2024

L'analyse de la Direction générale du Trésor (Trésor-Éco n° 371, 25 sept. 2025) intitulée « Analyse de la composition des recettes de TVA » est instructive. La TVA reste l'impôt le plus important en France en termes de rendement budgétaire, soit environ 17 % des prélèvements obligatoires. L'étude se concentre sur la composition des recettes de TVA : cette approche permet d'analyser non seulement le montant global, mais aussi la « structure » des assiettes taxables (par produit, taux, type de consommateur) et ainsi de mieux cerner les marges de manœuvre pour la politique fiscale du Gouvernement. L'étude rappelle que la Direction générale du Trésor utilise une méthodologie d'estimation de la TVA « théorique », qui combine données fiscales et données nationales de comptabilité pour reconstituer les assiettes taxables. Ce modèle permet aussi d'évaluer le coût des dépenses fiscales (réductions, taux réduits) et d'envisager l'impact d'une réforme de la TVA. L'étude affiche toutefois un objectif opérationnel : estimer l'impact d'une variation de taux de TVA sur les recettes fiscales. Par exemple, le modèle estime « qu'une augmentation d'un point de pourcentage de tous les taux de TVA rapporterait environ 11,4 Md€ de recettes fiscales supplémentaires » (hors effets comportementaux). L'étude avertit que les effets comportementaux (modification des consommations, fraude, etc.) ne sont pas intégralement pris en compte. L'étude note ensuite que certaines assiettes (certains biens ou services) voient une diminution de l'activité imposable, ou un ralentissement. Par exemple, les ventes au taux normal de TVA de 20 % en métropole ont baissé de -2,9 % en 2024 quand les ventes à taux réduit ont augmenté de +1 % à +2 % la même année. S'agissant de la ventilation par secteurs, certains secteurs contribuent davantage à la croissance de la TVA comme les services spécialisés et de soutien (+1,7 Md€), les services immobiliers (+1,2 Md€) pour 2024.

D'autres secteurs, en revanche, participent négativement : l'industrie (-1,7 Md€) et le commerce (-1,7 Md€) en 2024. L'étude souligne aussi que les bénéfices des taux réduits ne sont pas exclusivement redistribués aux ménages modestes puisque certains taux réduits profitent davantage aux ménages aisés. L'impact redistributif de la TVA est donc limité : l'étude insiste sur le fait que la TVA reste un impôt de rendement budgétaire, mais que sa portée en matière de redistribution est faible voire défavorable aux ménages modestes si les taux réduits ne sont pas bien ciblés. En définitive, la TVA conserve un rôle central dans le financement public en France, mais sa dynamique est aujourd'hui orientée vers les services et les nouveaux modes de consommation (e-commerce, etc.), tandis que les biens d'industrie et commerce voient leur assiette imposable stagner ou diminuer, ce qui invite à repenser la structure des taux (normal et réduits), le ciblage des aides indirectes (via taux réduits) et la lutte contre les effets d'érosion de l'assiette (fraude, substitution). Enfin, les ordres de grandeur fournis (ex. 11,4 Md€ pour 1 point de taux homogène) sont utiles pour les arbitrages, mais doivent être maniés avec prudence en raison des limites de l'exercice.

->FISCALITÉ LOCALE

Études de la DGCL sur les finances et la fiscalité locales en 2024

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a rendu publique le bulletin d'information statistique (BIS n° 200) intitulé « *Les finances des collectivités locales en 2024* » le 26 septembre 2025. Il vient confirmer la position déjà affirmée par la Cour des comptes (v. Repères, sept. 2025), selon laquelle, en 2024, 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 % ($\approx +7,9$ Md €) par rapport à 2023. En revanche les recettes réelles de fonctionnement (RRF) n'augmentent que de +2,3 % ($\approx +5,3$ Md €). La fiscalité demeure une source de financement majeure pour les collectivités territoriales. Le bulletin statistique (BIS n° 198) consacré à « *la fiscalité directe locale en 2024* », rendu public dernièrement (v. [Repères, juillet 2025](#)) indique que le produit de la fiscalité directe locale s'élève à 68,5 Md€ en 2024 (contre 65,2 Md€ en 2023). En incluant les fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales (qui représentent environ 40 % des recettes fiscales locales dans ce périmètre), le produit fiscal atteint environ 115,8 Md€ en 2024 (contre 112 Md€ en 2023). Les « taxes ménages » (TFPB, THRS, etc.) atteignent 47,9 Md€ en 2024, contre 45,7 Md€ en 2023, soit +4,8 %. Les impôts « économiques » (CFE, etc.) progressent de +5 % hors fraction TVA, atteignant environ 10,9 Md€. Certaines contributions sont particulièrement dynamiques comme la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM +11,1 %) ou celle sur les milieux aquatiques (taxe GEMAPI +16,4 %). Toutefois, si les recettes fiscales progressent, mais que les dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement progressent davantage (et que les dotations de l'État diminuent), alors les marges de manœuvre financière des collectivités

territoriales se réduisent, comme l'a souligné la Cour des comptes, laquelle craint une détérioration globale de leur situation financière à court terme. Les différences entre niveaux de collectivités (bloc communal par rapport aux départements et aux régions) restent importantes : certaines strates de collectivités bénéficient davantage de fiscalité locale stable, d'autres sont plus dépendantes des droits de mutation ou de transferts de l'État (v. BIS n° 201, sept. 2025 « *Les finances des départements en 2024* » ; v. *supra*. examen du BIS n° 202, oct. 2025 « *Les finances des régions en 2024* »).

Étude de la DGFIP sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en 2024

La Direction générale des finances publiques (DGFIP) a rendu public en octobre 2025 son bulletin Statistiques n° 40 consacré à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et logements vacants (THLV). Elle s'applique aux logements meublés (et leurs dépendances) qui ne constituent pas la résidence principale du foyer fiscal. Sont donc assujettis depuis le 1er janvier 2023 : le propriétaire, l'usufruitier ou l'occupant (locataire ou occupant gratuit) qui, au 1er janvier de l'année d'imposition, dispose ou jouit du logement. Établie sur la valeur locative cadastrale du logement meublé, chaque commune fixe un taux applicable sur cette base, et de plus, dans les communes concernées, il est possible d'appliquer une majoration de la taxe allant de 5 % à 60 % pour les résidences secondaires. En 2024, la THRS a rapporté environ 2,4 Md€ aux communes (sur les 3,2 Md€ de recettes totales des THRS et THLV). Le taux moyen de taxe (hors majoration) est d'environ 13,32 % en 2024, contre 12,61 % en 2022. Parmi 3 697 communes pouvant mettre en place une majoration, 1 461 communes l'ont fait en 2024, soit environ 39 % d'entre elles. La THRS due par les contribuables augmente de 7,1 %. Cette augmentation est tirée par l'élargissement du nombre de communes instituant une majoration et par l'élargissement du périmètre de la THLV (Décr. n° 2023-822 du 25 août 2023). En effet, le nombre de communes éligible a triplé (DGFIP, 2024) et les recettes additionnelles de THRS des collectivités locales occasionnées par les délibérations de majoration progressent de 52 %.

->FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

Les principales mesures fiscales du PLF pour 2026 concernant l'environnement

Un aperçu des principales mesures fiscales contenues dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2026 permet de dresser une cartographie des mesures fiscales concernant l'environnement en discussion au mois d'octobre à l'Assemblée nationale. On retrouve : le verdissement de la fiscalité sur les déchets (art. 21) ; l'aménagement des redevances des agences des eaux (art. 20) ; le verdissement de la fiscalité sur les véhicules (art. 13), l'aménagement sur 2 ans des tarifs d'accise sur l'électricité (art. 18), et la majoration (temporaire) du tarif de l'IFER pour les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque installées avant 2021 (art. 19).

->PROCÉDURES FISCALES

Un nouveau projet de loi concernant la lutte contre la fraude fiscale

Un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales a été présenté par le Gouvernement le 14 octobre 2025. Il s'inscrit dans la continuité du plan « *35 mesures pour agir contre les fraudes aux finances publiques* » lancé il y a deux ans par le Gouvernement (v. [Repères, juin 2023](#)). Le Gouvernement indique que la fraude aux finances publiques (fraude fiscale, sociale, douanière, aides publiques) a atteint environ 20 Md€ détectés en 2024. Le texte vise à améliorer la détection, la sanction et le recouvrement des fraudes dans un contexte de contraintes budgétaires et de besoin de mieux mobiliser les finances publiques. Le projet de loi repose sur trois grands objectifs : mieux détecter les fraudes (échanges d'information, accès aux données, coordination) ; mieux sanctionner (plus de rigueur pour les fraudes organisées, responsabilisation des acteurs) ; mieux recouvrer (saisies, responsabilisation des chaînes de sous-traitance, simplification des procédures). Le projet de loi comprend 21 articles, répartis en trois titres : « *Améliorer la détection de la fraude fiscale et sociale* » ; « *Adapter les leviers de lutte aux nouvelles formes de fraudes et renforcer les sanctions* » ; « *Garantir un meilleur recouvrement des montants fraudés* ». Le texte entend faciliter les échanges d'informations entre administrations (accès élargi aux données fiscales / sociales) ; renforcer les sanctions (peines accrues en cas de fraude en bande organisée, majorations des sommes à restituer) ; étendre les pouvoirs de saisie ou de blocage des fonds publics indûment perçus, y compris sur des allocations ou prestations. Il fixe des obligations nouvelles pour certains secteurs (obligation de géolocalisation pour certains transporteurs sanitaires). Le Gouvernement espère un rendement supplémentaire (économies ou recouvrements) de l'ordre d'1 Md€ pour 2026 liés à ce projet de loi. Le texte ne modifie pas radicalement les grands cadres existants, mais cible des améliorations et adaptations. Le succès dépendra fortement de la capacité opérationnelle (agents, systèmes informatiques, coordination) des administrations concernées. L'examen parlementaire au Sénat, où le texte a d'abord été déposé, est programmé les 12, 13 et 18 novembre prochains. A suivre.

MANAGEMENT PUBLIC

->FONCTION PUBLIQUE

Données générales

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a publié, le 23 octobre 2025, son rapport annuel sur l'état de la fonction publique. A la fin de 2023, on compte 5,8 millions de fonctionnaires, soit une augmentation de 1,1 % en un an (63.100). La proportion de contractuels est en augmentation rapide (+4,9 %, 1,4 millions, soit 23 % des effectifs). Le rapport consacre d'importants développements à la santé et au bien-être psychologique des fonctionnaires.

Égalité entre les femmes et les hommes

La Délégation interministérielle aux emplois supérieurs de l'État (DIESE) a rendu public, le 23 octobre 2025, les chiffres 2004 du dispositif de nominations équilibrées aux emplois d'encadrement supérieur. 44 % des primo-nominations concernaient des femmes. Les trois versants de la fonction publique et tous les ministères (sauf un à une unité près) ont ainsi dépassé l'objectif de 40%, atteint pour la 6ème année consécutive.

La formation continue des hauts fonctionnaires

Un rapport conjoint des trois inspections générales d'avril 2025, rendu public le 3 octobre 2025, évalue la réforme de la formation continue de l'encadrement supérieur opérée par l'ordonnance du 2 juin 2021 et le rôle de l'Institut national du service public (INSP). Il recommande un pilotage mieux organisé et construit autour des besoins des ministères plutôt qu'en fonction de l'offre de formation. L'INSP doit assurer la cohérence de l'offre. La formation doit s'intéresser davantage aux parcours de carrière.

Trop de contractuels ?

Dans son rapport budgétaire sur la mission « *transformation et fonction publique* », rendu public le 27 octobre 2025, Mme Thiebault-Martinez, députée, après avoir analysé les crédits de la mission, alerte sur la proportion croissante de contractuels dans la fonction publique de l'État (soit 23 % à fin 2023) dont le recrutement a été facilité par la loi du 6 août 2019. Elle souligne que ce phénomène est susceptible de poser des difficultés et d'affecter la qualité des services publics.

->ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Consultation des préfets sur la décentralisation

Par une circulaire n° 6509/SG du 28 octobre 2025, le Premier ministre, après avoir consulté les présidents de régions et de départements, demande aux préfets de lui adresser leurs propositions pour nourrir son projet de « *nouvel acte de décentralisation, de clarification et de libertés locales* » autour de trois axes : clarification des responsabilités, renforcement des pouvoirs des préfets, coordination des services de l'État. Les réponses sont attendues pour le 15 novembre.

->NUMÉRIQUE

Des progrès vers la souveraineté numérique

La Cour des comptes, dans un rapport du 31 octobre sur les enjeux de souveraineté des systèmes d'informations civils de l'État, recommande une attention plus grande à la protection des données sensibles des entreprises, des citoyens et des agents. La direction interministérielle du numérique (DINUM), qui gère le réseau interministériel de l'État (RIE) et

France connect, pourrait organiser les nécessaires progrès (recours à de certains ministères à des solutions informatiques extra-européenne, absence de cartographie des données sensibles, clouds de confiance insuffisants...).

->GESTION PUBLIQUE

Politique immobilière de l'État

Dans un document de politique transversale (orange budgétaire) annexé au PLF pour 2026 et rendu public le 28 octobre 2025, le ministère chargé des comptes et de l'action publique met l'accent sur les actions visant à adapter le parc de l'État (96 millions de mètres carrés bâties et 42.000 km² de terrains) à la transition énergétique.

->TRANSITIONS

« Budget vert »

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. Les dépenses favorables à l'environnement augmentent de 2,1 Md€ par rapport à la LFI 2025 ; les dépenses défavorables diminuent de 1,3 Md€. Ce sont donc 40,5 Md€ de dépenses de l'État qui sont favorables à l'environnement dans le PLF pour 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).

FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL

->FISCALITÉ EUROPÉENNE

Stabilité de la liste de l'UE des États et territoires non coopératifs à des fins fiscales

Le 10 octobre 2025, le Conseil Ecofin a adopté la nouvelle version de la liste établie depuis novembre 2016 par le Conseil. Le Viêt Nam ayant respecté son engagement concernant la mise en œuvre des normes en matière de rapports État par État pour les entreprises multinationales opérant dans l'État sera retiré du document sur l'état des lieux. Le Groenland, la Jordanie et le Maroc ont pris des engagements à améliorer leur mise en œuvre du même critère. Le Monténégro s'est engagé à améliorer son échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers et son échange de renseignements fiscaux sur demande. La liste comporte dès lors les onze mêmes États que précédemment : îles Samoa Américaines, Anguilla, Fidji, Guam, Palau, le Panama, Russie, les Samoa, Trinité-et-Tobago, les îles vierges américaines et le Vanuatu.

Incitations fiscales pour les industries propres

Le 10 octobre 2025, le Conseil a approuvé des conclusions sur l'utilisation d'incitations fiscales afin de soutenir des technologies et industries propres. La recommandation de la Commission, publiée le 2 juillet 2025, propose des incitations fiscales qui pourraient être utilisées pour encourager les industries propres dans l'UE, à savoir des crédits d'impôt ciblés et un amortissement accéléré. Elle recommande également que les incitations fiscales respectent certains principes généraux afin de garantir le bon rapport coût/efficacité, la simplicité et la rapidité de ces mesures.

->FISCALITÉ INTERNATIONALE

Travaux de l'OCDE en matière de fiscalité pour le G20

Au milieu du mois d'octobre 2025, l'OCDE a publié plusieurs rapports destinés à informer les ministres des finances du G20 et des gouverneurs de banque centrale à propos de la fiscalité avant leur réunion en Afrique du Sud programmée ce mois-ci. Outre la publication, le 13 octobre, de sa révision du cadre de transparence de l'Action 5 du BEPS, le 15 octobre, elle a dressé le bilan du Cadre inclusif à l'occasion des dix ans de l'initiative BEPS. Par ailleurs, la veille, le Secrétaire général de l'OCDE a délivré son rapport sur les activités du Forum inclusif sur les approches d'atténuation des émissions de carbone puis, le lendemain, son rapport général sur la fiscalité.

->MONNAIES

La FED baisse à nouveau ses taux

Le 29 octobre 2025, pour la deuxième fois cette année, la Réserve fédérale américaine (FED) a baissé ses taux, désormais situés entre 3,75 % et 4 %, notamment en raison du niveau du chômage. Mais face à la reprise de l'inflation et aux divisions qui affecte son conseil, la Banque centrale américaine ne peut délivrer un message clair sur la suite de sa politique.

FINANCES PUBLIQUES EUROPÉENNES

->POLITIQUE EUROPÉENNE

L'aide de l'UE à l'Ukraine

Lors de leur Sommet informel du 1^{er} 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€.

L'UE a par ailleurs imposé des sanctions massives à la Russie. Un 19^e train de sanctions doit cibler les recettes pétrolières, les banques, les cryptomonnaies et la flotte fantôme. Le Sommet informel a donné lieu à une première discussion sur la manière de mobiliser des

fonds supplémentaires pour l'Ukraine. A notamment été évoquée (sans conclusion positive à ce stade) la proposition de la Commission de mettre à profit les fonds russes immobilisés pour prêter quelque 140 Md€ à l'Ukraine.

Lors de sa réunion du 23 octobre, le Conseil européen a réaffirmé son soutien constant et sans faille à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues. L'UE continuera d'apporter, en coordination avec des partenaires partageant les mêmes valeurs et ses alliés, un soutien politique, financier, économique, humanitaire, militaire et diplomatique global à l'Ukraine et à sa population. Le Conseil européen a en particulier souligné qu'il était essentiel de veiller à ce que l'Ukraine reste résiliente et dispose des moyens budgétaires et militaires lui permettant de continuer à exercer son droit naturel de légitime défense et à lutter contre l'agression russe. L'UE continuera d'apporter à l'Ukraine un soutien financier régulier et prévisible à long terme, en coopération avec des partenaires partageant les mêmes valeurs et ses alliés. En 2025, elle a fourni à l'Ukraine 20,5 Md€, dont 6,5 Md€ qui ont été décaissés au titre de la facilité pour l'Ukraine, et 14 Md€, qui l'ont été au titre de l'initiative ERA (*Extraordinary Revenue Acceleration*) du G7, remboursés par les profits exceptionnels provenant des avoirs russes immobilisés. S'engageant à répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine pour la période 2026-2027, y compris pour ce qui est de ses efforts militaires et de défense, le Conseil européen a indiqué qu'il reviendra sur cette question lors de sa prochaine réunion, à la lumière des travaux du Conseil et de la Commission. Il considère que, sous réserve du droit de l'UE, les avoirs russes devraient rester immobilisés jusqu'à ce que la Russie cesse sa guerre d'agression contre l'Ukraine et indemnise celle-ci des dommages causés par sa guerre. Il s'est par ailleurs félicité de l'adoption du 19^e train de sanctions. Il a également souligné qu'il importait de poursuivre la coordination avec les partenaires du G7 en matière de sanctions, ainsi que de renforcer les mesures anti-contournement. Il a en outre condamné fermement le soutien apporté par des pays tiers, des acteurs et des entités de ces pays, qui permettent à la Russie de poursuivre sa guerre d'agression contre l'Ukraine. Enfin, le Conseil européen a réaffirmé un soutien résolu à l'Ukraine sur la voie de son adhésion à l'UE, et s'est félicité des progrès significatifs réalisés jusqu'à présent par l'Ukraine dans les circonstances les plus difficiles.

Le financement de la défense européenne

Lors du sommet informel, qui s'est tenu à Copenhague le 1^{er} octobre 2025, les Chefs d'État et de gouvernement ont arrêté plusieurs orientations pour la défense européenne. Selon les explications données par le Président du Conseil européen, Antonio Costa, la première étape aura pour objectif d'achever la mise en place, d'ici la fin de cette année, des « coalitions capacitaires » qui feront avancer les projets pour renforcer les capacités anti-drones et de défense aérienne ; la deuxième étape consistera à lancer et à faire avancer des projets concrets au début de l'année 2026. Selon lui, assurer la défense de l'Europe ne suppose pas seulement de dépenser davantage. Il s'agit de dépenser plus intelligemment, de travailler

ensemble et d'obtenir des résultats pour nos citoyens.

Avant le Sommet, la Commission européenne et la Haute Représentante avaient proposé une note d'orientation qui propose plusieurs « projets phares », dont l'un consacré à la « surveillance du flanc oriental », de la Finlande à l'Europe centrale en passant par les pays Baltes. La Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, avait souligné le besoin d'une réponse « forte et unie » aux violations de l'espace aérien aux frontières européennes par des drones russes.

En revanche, le Sommet européen n'a pas repris l'idée d'un semestre européen que Mme Ursula von der Leyen avait évoquée dans son discours sur l'état de l'Union, le 10 septembre, à Strasbourg. Cette procédure - inspirée de la procédure de suivi des trajectoires budgétaires, qui donne lieu à des recommandations faites aux États membres - aurait contraint ces derniers à présenter chaque année un rapport sur la montée en puissance de leur effort de défense. Certains d'entre eux, notamment parmi les plus grands, ont considéré qu'il s'agissait d'une intrusion dans leurs compétences régaliennes. Cela illustre la question sensible de la répartition des compétences en matière de défense. Les États membres, notamment les plus grands, n'entendent pas abdiquer leurs responsabilités au profit de la Commission européenne. Le Président du Conseil européen a d'ailleurs précisé que les États membres seraient aux commandes pour faire avancer les efforts conjoints, un rôle accru étant dévolu aux ministres de la défense. Il a néanmoins également mis en avant le rôle de l'Agence européenne de défense, laquelle est présidée par la cheffe de la diplomatie européenne - la Haute Représentante - qui, à la fois, préside le conseil affaires étrangères et exerce les fonctions de vice-présidente de la Commission européenne.

En mars 2025, la Commission et la Haute représentante avaient présenté conjointement un *livre blanc sur la défense européenne - Préparation à l'horizon 2030*, qui a été complété par le *plan ReArm Europe/Préparation à l'horizon 2030* de la Commission, lequel entend stimuler les investissements publics et privés et donner aux États membres une plus grande flexibilité financière pour renforcer la production et la préparation dans le domaine de la défense.

L'activation de la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance (PSC) à des fins de défense ainsi que le prêt au titre de *l'action de sécurité pour l'Europe (SAFE)* constituent l'épine dorsale du *plan ReArm Europe/Préparation à l'horizon 2030*, permettant aux États membres d'accroître considérablement et rapidement leurs investissements dans la défense européenne.

En juin 2025, le Conseil européen avait invité la Commission et la Haute représentante à présenter une feuille de route pour faire le point sur l'état d'avancement du livre blanc et examiner les prochaines étapes de la mise en œuvre de son objectif de préparation en matière de défense.

Le 16 octobre 2025, la Commission européenne et la Haute représentante ont présenté cette

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. La feuille de route définit des objectifs et des jalons pour combler les lacunes en matière de capacités, accélérer les investissements dans le domaine de la défense dans les États membres et orienter les progrès de l'UE vers la pleine préparation en matière de défense d'ici à 2030. Elle propose quatre initiatives phares européennes initiales en matière de préparation : *Initiative européenne de défense contre les drones*, *Eastern Flank Watch*, *European Air Shield* et *European Space Shield*. Ces initiatives phares doivent renforcer la capacité de l'Europe à dissuader et à défendre par voie terrestre, aérienne, maritime, cyberspace et spatiale, tout en contribuant directement aux objectifs capacitaire de l'OTAN. Elle invite les États membres àachever la formation de coalitions sur les capacités dans neuf domaines clés, afin de combler les lacunes critiques en matière de capacités grâce à un développement et à des marchés publics conjoints. Elle appuie l'idée d'une base industrielle de défense de l'UE forte, résiliente et innovante sur le plan technologique. La feuille de route fait aussi suite au *plan ReArm Europe/Préparation 2030*.

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. Il a demandé que les travaux menés par les États membres dans tous les domaines prioritaires en matière de capacités recensés au niveau de l'UE soient concrétisés, avec le soutien de l'Agence européenne de défense (AED) et sur la base d'une approche globale cohérente, en s'appuyant sur la boussole stratégique, de sorte que l'Europe développe tout l'éventail des capacités modernes nécessaires, en parfaite cohérence avec l'OTAN. Il a mis plus particulièrement l'accent sur des projets concrets visant à accroître les capacités anti drones et de défense aérienne, de manière coordonnée, notamment en tirant pleinement parti des instruments SAFE (*Action de sécurité pour l'Europe*) et EDIP (*European Defence Industry Programme*) ainsi que d'autres instruments financiers pertinents existants. Soucieux d'accroître les capacités de l'industrie européenne de la défense, le Conseil européen a invité les États membres à orienter de façon croissante leurs investissements dans le domaine de la défense vers le développement, la production et l'acquisition conjoints, avec le soutien de l'AED. Le Conseil européen a mis en exergue le bon fonctionnement et la poursuite de l'intégration du marché européen de la défense dans l'ensemble de l'UE, y compris l'accès transfrontière aux chaînes d'approvisionnement du secteur de la défense, surtout pour les PME et les entreprises à moyenne capitalisation. Un rapport annuel sera élaboré par l'AED avec le soutien de la Commission et de la Haute représentante et présenté au Conseil européen. Ce rapport fera le point sur les progrès accomplis en matière de capacités en s'appuyant sur l'examen annuel coordonné en matière de défense (EACD). Les Chefs d'État et de gouvernement souhaitent par ailleurs renforcer l'AED et ont donné mandat au Conseil d'agir dans ce sens. Concernant les financements de l'effort de défense, ils ont pris acte des progrès accomplis depuis mars 2025 pour l'activation des clauses dérogatoires nationales, l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion de l'UE et les instruments SAFE et EDIP. Ils ont également salué la proposition relative à l'incitation aux investissements liés à la

défense dans le budget de l'UE en espérant un accord rapide avant la fin de l'année 2025. Ils ont invité la Commission à présenter, dès que possible, de nouvelles propositions relatives à la simplification. Le Conseil européen appuie aussi les efforts consentis par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour intensifier, simplifier et accélérer le soutien qu'elle apporte aux capacités européennes en matière de sécurité et de défense. Il encourage la BEI à continuer d'étudier des moyens de financer les industries et les entreprises du secteur de la sécurité et de la défense en Europe et d'aider les jeunes pousses de ce secteur à se développer. Il a invité la Commission à présenter une feuille de route pour la transformation de l'industrie de la défense, s'appuyant sur les technologies innovantes et les solutions de rupture.

Bpifrance a, pour sa part, lancé, le 14 octobre 2025, le fonds *Bpifrance Défense*, qui permettra aux particuliers d'investir dès 500 € dans des entreprises principalement non cotées du secteur de la défense et de la souveraineté technologique. D'une taille cible de 450 M€, ce fonds investira notamment dans des start-up, PME et ETI de la Base industrielle et technologique de défense (BITD).

-> BUDGET EUROPÉEN

Le cadre financier pluriannuel post-2027

La question de nouvelles ressources propres – qui permettraient en particulier de rembourser l'emprunt contracté pour financer le plan de relance post-Covid *Next Generation EU* – demeure très controversée dans un domaine où l'unanimité des États membres est requise. Un groupe de travail du Conseil examine les propositions qui ont été présentées par la Commission européenne, dont la taxe sur les grandes entreprises (un forfait annuel fixé selon le chiffre d'affaires de l'entreprise). Lors de leur réunion du 10 octobre 2025, les ministres européens de l'économie et des finances se sont prononcés sur chacune des ressources propres, là où le commissaire européen Piotr Serafin les invitait plutôt à considérer la cohérence du paquet global proposé par la Commission. L'hostilité des États membres se concentre en particulier sur la proposition de prélèvement sur les grandes entreprises (ressource dite « Core »), en raison de ses conséquences potentiellement négatives sur la compétitivité de l'UE. Le commissaire européen a fait valoir que la nouvelle taxe ne concernerait que les plus grandes entreprises générant un chiffre d'affaires annuel de plus de 100 M€ et qu'en conséquence 99% des entreprises européennes y échapperaient. La contribution serait également réclamée à toute entreprise ayant une présence sur le marché unique européen. Les droits d'accise sur le tabac (Tedor, selon l'acronyme anglais) suscitent aussi des réactions négatives de nombreux États membres qui craignent ses répercussions sur les recettes des budgets nationaux. Au-delà, c'est le principe même de nouvelles ressources propres qui ne fait pas l'unanimité, alors même qu'est notamment en cause le remboursement de l'emprunt contracté pour financer le plan de relance.

Les propositions de la Commission européenne pour le CFP concernant les postes de

dépense, qu'elle a présentées en juillet et septembre, continue de susciter des réserves des États membres. Réunis le 22 septembre, les ministres de l'agriculture des États membres avaient critiqué la nouvelle architecture de la politique agricole commune (PAC). Dans la proposition de la Commission, seraient centralisés dans une même enveloppe les fonds de la politique agricole commune (PAC) et ceux de la politique de cohésion, qui constituent historiquement les deux principaux postes de dépenses du budget européen. Le soutien à l'agriculture atteindrait 300 Md€ contre 387 Md€ entre 2021 et 2027 (dont 270 Md€ d'aides directes aux agriculteurs). En outre, dans un souci de simplification, la Commission a proposé la mise en place de plans de partenariats régionaux et nationaux. Dans une déclaration commune, en date du 1^{er} octobre 2025, une quinzaine d'États membres ont critiqué le choix de la Commission européenne, craignant une fragmentation de la PAC, dont les dispositions seraient éclatées dans plusieurs règlements transversaux, dont celui sur les plans de partenariat national et régional. Soucieux de garder la maîtrise du dossier, ils demandent donc que les dispositions clés portant sur l'agriculture soient négociés par les ministres de l'agriculture et le groupe de travail du Conseil spécialisé dans les affaires agricoles.

Des craintes s'expriment aussi parmi les régions européennes sur l'avenir de la politique de cohésion. La présidente du Comité des régions de l'UE, Mme Kata Tüttő, s'est fait l'écho de ces préoccupations lors de l'ouverture de la semaine des régions et des villes, le 13 octobre 2025. Elle a craint un risque de renationalisation, de suppression de financements et de déconnexion des régions de la Commission européenne. La préoccupation porte plus particulièrement sur le regroupement de la politique de cohésion et de la politique agricole commune au sein d'un nouveau grand fonds qui serait réparti en vingt-sept enveloppes, potentiellement au détriment des régions.

La négociation s'annonce aussi difficile avec le Parlement européen dont les deux corapporteurs du Parlement européen, Siegfried Mureşan (PPE, Roumanie) et Carla Tavares (S&D, Portugal) ont jugé, en septembre, la proposition de la Commission pour le CFP post-2027 ni européenne, ni transparente, ni suffisante. Ils ont ainsi considéré comme une renationalisation la fusion de plus de 540 programmes – dont ceux de la PAC et de la politique de cohésion – en 27 plans nationaux. Selon les corapporteurs, la fusion de différents programmes rendrait très difficile le suivi des fonds. Enfin, la part du budget européen dans le PIB demeurerait quasi-inchangée : 1,15 % contre 1,13 % pour le CFP actuel.

Le Président du Conseil européen Antonio Costa a annoncé son intention de terminer les négociations d'ici la fin décembre 2026. Ce calendrier a été approuvé par les représentants permanents (COREPER) des États membres, le 24 septembre.

Le poids de la dette publique européenne et les inquiétudes de la Cour des comptes européenne

Chaque année, la Cour des comptes européenne vérifie les comptes consolidés de l'UE. A cette occasion, elle formule une opinion sur la fiabilité des comptes, la régularité des recettes

perçues et le respect des règles en ce qui concerne les dépenses. Ces vérifications constituent la base de la déclaration d'assurance que la Cour est tenue de fournir au Parlement européen et au Conseil (article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). En 2024, les dépenses budgétaires de l'UE ont représenté un montant total de 191,1 Md€. Compte tenu des dépenses au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (55,9 Md€) du plan de relance européen *Next Generation EU*, les paiements effectués par l'UE se sont établis, au total, à 247 Md€.

Après avoir estimé qu'ils étaient fiables, la Cour a validé les comptes et a rendu une opinion « *favorable* », comme elle l'a fait chaque année depuis l'exercice 2007. Elle a considéré que les comptes pour 2024 présentaient fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'UE, les résultats de ses opérations, ses flux de trésorerie ainsi que la variation de l'actif net. Elle a par ailleurs constaté que les recettes étaient exemptes d'erreurs significatives.

En ce qui concerne les dépenses, la Cour a constaté que le niveau d'erreur estimatif (montant des dépenses qui n'auraient pas dû être financées par le budget de l'UE parce qu'elles n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'UE ou à certaines règles nationales) pour les dépenses budgétaires de l'UE s'élevait à 3,6 %, ce qui représentait une baisse par rapport aux deux exercices précédents, où il était de 5,6 % (en 2023) et de 4,2 % (en 2022). Elle considère néanmoins que le taux d'erreur estimatif pour 2024 demeure trop élevée, puisqu'il est encore supérieur au seuil de 2 %. Observant que les erreurs étaient encore généralisées en 2024, elle a émis, pour la sixième année consécutive, une opinion défavorable.

La Cour des comptes européenne s'est prononcée de manière distincte sur la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), principal pilier de *Next Generation EU*, plan de relance de l'UE en réponse à la pandémie. Elle fait, en effet, valoir que cette Facilité diffère radicalement des dépenses budgétaires types de l'UE. Selon la Cour, les bénéficiaires de celles-ci sont payés pour avoir entrepris certaines activités ou sont remboursés des coûts supportés, alors que la FRR permet d'allouer des fonds aux États membres ayant atteint des jalons et des cibles prédéfinis. La Cour a constaté, au titre de la FFR, des problèmes de régularité ayant une incidence financière pour 12 des 395 jalons et cibles examinés. Six paiements en faveur de six États membres présentaient des erreurs. La Cour a également relevé des faiblesses persistantes dans les systèmes de contrôle et d'établissement de rapports des États membres, ce qui pose un risque pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Elle a donc émis une opinion avec réserve.

Le rapport de la Cour des comptes européenne 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). En raison de la fluctuation des taux, le total des dépenses d'intérêts financés dans le cadre du budget à long terme actuel de l'UE (pour la période 2021-2027) pourrait atteindre environ 30 Md€, soit le double du

montant initialement prévu par la Commission (14,9 Md€).

Le rapport relève que l'exposition du budget de l'UE (c'est-à-dire le montant maximal qui doit être couvert par celui-ci en cas de défauts de paiement) s'est encore accrue et s'est élevée au total à 342 Md€ fin 2024 (contre 298 Md€ en 2023 et 248,3 Md€ en 2022). Cette hausse serait due principalement aux prêts supplémentaires accordés aux États membres au titre de la FRR ainsi qu'aux prêts en faveur de l'Ukraine dans le cadre de l'assistance macro financière plus (AMF+). Selon les prévisions, l'exposition du budget de l'UE devrait encore augmenter dans les années à venir, et pourrait atteindre 567 Md€ d'ici à la fin de 2027, essentiellement en raison des emprunts souscrits pour *Next Generation EU*.

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*. Les emprunts de l'UE devraient donc augmenter de manière substantielle jusqu'à la fin de la période couverte par le cadre financier pluriannuel actuel, à savoir 2027, la majeure partie des remboursements étant reportée aux exercices futurs. La Cour fait donc valoir que, afin de préserver la viabilité des futurs budgets de l'UE, un calendrier de remboursement approprié devrait être appliqué de manière à ne pas restreindre la portée financière des actions et programmes de l'UE.

-> PACTE DE STABILITÉ

Le suivi des politiques budgétaires des États membres

La Commission européenne a proposé, le 2 octobre 2025, une révision des règles de suivi des politiques budgétaires des États membres. Cette révision tend d'abord à prendre en compte les nouvelles règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui ont été adoptées au printemps 2024. Serait ainsi corrigé le montant des sanctions prévues en cas de dérapage budgétaire. Selon les anciennes règles, un État pouvait se voir appliquer une amende s'élevant à 0,2 % de son PIB ; la sanction est abaissée à 0,05 % du PIB dans le nouveau cadre. La Commission propose par ailleurs de supprimer des doublons entre le semestre européen et les règles qui avaient été mises en place au moment de la crise de la zone euro. Enfin, le suivi des États (cinq États membres actuellement : l'Espagne, la Grèce, le Portugal, l'Irlande et Chypre) placés sous surveillance renforcée en raison de leur instabilité financière - prévu par un règlement de 2013 - devrait être allégé.

Aurélien BAUDU (Fiscalité et procédure fiscale – Coordination)

Fabrice BIN (International et Fiscalité européenne)

Florent GAULLIER-CAMUS (Budget de l'État et opérateurs – Comptabilité publique)

Léonard GOURBIER et Michel LE CLAINCHE (Management public)

Matthieu Houser (Finances locales)

Philippe DELIVET (Finances publiques européennes)

Yves TERRASSE (Finances sociales)