

## BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

### ->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

#### Projections macroéconomiques relatives à la France pour 2025-2027

Le [19 décembre 2025](#), la Banque de France a diffusé des projections macroéconomiques relatives à la France, effectuées dans le cadre de l'Eurosystème, et portant sur 2025-2027. Elles ont été arrêtées début décembre sur la base des PLF et PLFSS du Gouvernement.

Compte tenu de sa hausse de 0,5 % au 3<sup>e</sup> trimestre 2025 et des dernières informations disponibles pour le 4<sup>e</sup> trimestre, le PIB progresserait à un rythme de 0,9 % en moyenne annuelle en 2025, après 1,1 % en 2024. La croissance se raffermirait un peu à 1,0 % en 2026 et 2027, et à 1,1 % en 2028, soutenue par le redressement de la consommation des ménages et de l'investissement privé. L'inflation resterait inférieure à 2 % sur l'horizon de prévision. Après 2,3 % en 2024, l'inflation totale en moyenne annuelle atteindrait un point bas en 2025 à 0,9 %. Elle remonterait ensuite pour atteindre 1,3 % en 2027, puis 1,8 % en 2028. La consommation des ménages, après une évolution relativement atone en 2025 sous l'effet notamment d'une forte épargne liée à l'incertitude, serait soutenue en 2026 par les gains de pouvoir d'achat du salaire moyen par tête puis par la reprise de l'emploi à partir de 2027, sous l'hypothèse d'un repli de l'incertitude politique et budgétaire. Le taux de chômage à 7,7 % au 3<sup>e</sup> trimestre 2025 progresserait légèrement en 2026, puis amorcerait un repli à 7,6 % en 2027 et à 7,4 % en 2028.

### ->DETTE PUBLIQUE

#### Troisième trimestre 2025 : le ratio de dette publique s'établit à 117,4 % du PIB

Dans une note du [19 décembre 2025](#), l'INSEE indique qu'à la fin du 3<sup>e</sup> trimestre 2025, la dette publique au sens de Maastricht s'établit à 3482,2 Md€, soit une augmentation de 65,9 Md€, après +70,9 Md€ au trimestre précédent. Exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elle s'établit à 117,4 %, après 115,7 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2025. La contribution de l'État à la dette publique augmente de 58,1 Md€, après une augmentation de 64,3 Md€ au trimestre précédent. La contribution des organismes de Sécurité sociale à la dette publique augmente (+7,6 Md€, après +7,8 Md€ au trimestre précédent). Et la dette publique des administrations publiques locales augmente légèrement de 0,5 Md€, après -0,1 Md€ au trimestre précédent.

## ->PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

### **La loi spéciale du 26 décembre 2025 dans l'attente de la loi de finances pour 2026**

Le 19 décembre 2025, la commission mixte paritaire n'a pas trouvé de compromis sur le PLF pour 2026. Le Gouvernement a donc initié un projet de loi spéciale. Celui-ci a été présenté au Parlement et adopté à l'unanimité le 23 décembre. Cette [loi spéciale](#) (L. n° 2025-1316 du 26 déc. 2025) n'a pas pour fonction de se substituer à la loi de finances pour 2026, mais plutôt d'organiser une situation provisoire jusqu'à son adoption par le Parlement. La loi spéciale du 26 décembre 2025 comprend trois articles : le premier article concerne l'autorisation de lever l'impôt, le deuxième article permet de garantir les ressources nécessaires au bon fonctionnement des collectivités locales et le troisième article autorise l'État à émettre de la dette afin d'assurer la continuité de son action et des services publics. Cette loi est complétée par un [décret n° 2025-1397 du 29 décembre 2025](#) portant répartition des crédits relatifs aux services votés pour 2026. Il vient préciser et reconduire les crédits des programmes budgétaires de 2025, dans la limite de ce que prévoyait la loi de finances initiale pour 2025. Ces crédits constituent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Toutefois, seules les dépenses jugées indispensables pour poursuivre l'exécution des services publics pourront être exécutées. Ce décret, avec la loi spéciale, n'ont vocation à être que temporaires et leur application cessera dès l'adoption et l'entrée en vigueur d'une loi de finances pour 2026. Les travaux du Parlement sur le PLF pour 2026, reprennent dans la semaine du 5 janvier 2026. Les députés reprendront l'examen du PLF sur la base du texte tel qu'il a été voté par le Sénat en première lecture le 15 décembre dernier.

## ->ADMINISTRATIONS BUDGÉTAIRES

### **Mise en œuvre de la période budgétaire provisoire en loi spéciale**

À la suite de la promulgation de la loi spéciale du 26 décembre 2025 prévue par l'article 45 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, [un décret du 29 décembre 2025](#) ouvre et répartit les crédits applicables aux seuls services votés. Un [arrêté du 29 décembre 2025](#) relatif à la gestion et au contrôle budgétaires de l'État pendant la période de mise en œuvre de la loi spéciale, une circulaire du [30 décembre du Premier ministre](#) et une [circulaire du même jour de la ministre de l'action et des comptes publics](#) ont été publiés afin d'organiser matériellement cette période budgétaire provisoire. Pour l'essentiel, ces textes encadrent les autorisations budgétaires provisoires en période de loi spéciale et dans l'attente d'une loi de finances pour 2026. Dès lors, la mise à disposition aux gestionnaires publics dès le début de la gestion de l'intégralité des crédits ouverts par décret n'est pas autorisée : un blocage des crédits ouverts sera mis en place à l'ouverture de la gestion 2026 sur chaque programme doté de crédits limitatifs. Dans l'attente de l'avis rendu par le CBCM sur la prévision des dépenses du

ministère, en principe seuls 25 % de la ressource ouverte en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) seront disponibles sur les programmes relevant du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, sur les crédits de personnel, dits de titre 2, et sur les autres titres, le reste des crédits faisant l'objet d'un blocage. Il est prévu que la mise en place des blocages dans CHORUS sera effectuée à l'ouverture de la gestion, le 2 janvier 2026, par la direction du Budget, préalablement à la mise à disposition des crédits disponibles au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP) par le responsable de programme (RPROG).

## ->PATRIMOINE DE L'ÉTAT

### **Le plan 15000 places de prison : une ambition forte, une concrétisation laborieuse**

Dans un audit flash publié le [17 décembre 2025](#), la Cour des comptes analyse le « *plan 15 000 places de prison* » annoncé en 2017 qui devait porter la capacité d'accueil des prisons à 75 000 places en 2027 et favoriser des dispositifs davantage orientés vers la réinsertion. Pourtant, alors que la surpopulation carcérale n'a jamais été aussi importante en France, la mise en œuvre de ce programme ambitieux demeure laborieuse. En lui-même, l'objectif des 15 000 places n'est pas rempli : 7 ans après son lancement, seules 5 411 places nettes ont été livrées, soit environ 35 % des 15 471 places prévues, alors même que la population carcérale a continué d'augmenter fortement, atteignant plus de 84 000 détenus en 2025 pour moins de 63 000 places disponibles.

Dans un contexte où son coût prévisionnel atteint 5,7 Md€, et où les contraintes budgétaires s'accentuent entre un parc pénitentiaire vieillissant, la charge des partenariats public-privé et de nouvelles prisons de haute sécurité annoncées par le Garde des Sceaux, la soutenabilité financière du programme n'est plus assurée. La Cour des comptes souligne ainsi la nécessité de renforcer la gouvernance des projets immobiliers, de maîtriser les coûts, de hiérarchiser les investissements et de mobiliser les alternatives à l'incarcération. Et face à une surpopulation carcérale en constante augmentation, à des contraintes budgétaires fortes et aux retards du « *plan 15 000 places de prison* », le ministère de la Justice a réorienté sa stratégie en lançant un plan d'urgence prévoyant la création de 1 500 places de semi-liberté d'ici 2027, principalement au moyen de structures modulaires implantées sur des sites pénitentiaires existants, pour un coût final estimé à 300 M€ sur la période 2025-2027 et un objectif de coût unitaire inférieur à 200 000 € par place. Si cette démarche se veut pragmatique et plus rapide, elle comporte plusieurs risques : le recours à un partenariat d'innovation, dont la phase de R&D peut retarder la mise en œuvre effective, une faible flexibilité face aux ajustements fréquents des cahiers des charges immobiliers, des incertitudes sur l'adéquation aux caractéristiques du « *public cible* » compte tenu des besoins croissants d'accompagnement social et de réinsertion et du manque de moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi qu'un risque de surcoûts lié à l'industrialisation limitée des solutions modulaires. Parallèlement, d'autres hypothèses sont

étudiées comme la réutilisation du patrimoine de l'État, la simplification des normes de sécurité, la création d'établissements pour courtes peines pouvant représenter jusqu'à 1 450 places d'ici 2029, ou encore location de places à l'étranger), sans offrir de réponse rapide et pleinement satisfaisante à la saturation carcérale à court terme. La Cour des comptes appelle le ministère à réexaminer la soutenabilité globale de sa programmation immobilière et à renforcer le recours aux alternatives à l'incarcération (travaux d'intérêt général, détention à domicile sous surveillance électronique), moins coûteuses et d'efficacité comparable en matière de lutte contre la récidive.

## ->POLITIQUE BUDGÉTAIRE

### **Interview du Gouverneur de la Banque de France sur la situation financière**

Interrogé sur la situation financière de la France et de son point de vue autour des solutions pour tenter de l'améliorer, le Gouverneur de la Banque de France a indiqué : « *je crois qu'il faut d'abord regarder les dépenses, et non pour des coupes sauvages : il faudrait arriver à stabiliser globalement les dépenses, ce qu'on appelle en volume, c'est-à-dire après avoir tenu compte de l'inflation. Pour le même résultat que nos voisins, dont j'ai parlé, avec le même modèle social, nous dépensons beaucoup plus qu'eux ; nous dépensons 9 % du PIB en plus. Donc regardons politique par politique, le logement, la sécurité, la santé, ce qui marche le mieux chez nos voisins. Moi je ne suis pas du tout idéologique ou politique, la Banque de France est indépendante, je suis très pragmatique* ».

## COMPTABILITÉ PUBLIQUE

## ->RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS

### **La chambre du contentieux rend deux nouveaux arrêts en décembre 2025**

La chambre du contentieux de la Cour des comptes a rendu deux arrêts en décembre 2025 : l'un intitulé « Commune d'Échirolles (Isère) » ; et l'autre intitulé « Chambre départementale d'agriculture de Loir-et-Cher ».

Dans la première affaire, la procureure générale près la Cour des comptes avait renvoyé devant la chambre du contentieux le maire de la commune d'Échirolles afin qu'il soit statué sur sa responsabilité financière au regard de l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié (art. L. 131-12 du CJF). Les faits reprochés portaient sur le versement à des agents de la commune d'une prime de 13<sup>e</sup> mois, sur réquisition du comptable public par le maire de la commune. La chambre du contentieux a tout d'abord jugé que le versement de la prime ainsi que ses modalités de liquidation étaient irréguliers, car ne s'appuyant pas sur une délibération du conseil municipal permettant de lui conférer le caractère dérogatoire, en matière de rémunération indemnitaire, des avantages collectivement acquis antérieurement à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique

territoriale. La chambre du contentieux s'est ensuite inscrite dans la continuité de l'arrêt de la Cour d'appel financière « *Commune de Richwiller* » du 20 juin 2025 (v. [Repères, juin 2025](#)), en posant le principe selon lequel, « *en matière d'octroi d'un avantage injustifié à autrui, l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect poursuivi par le gestionnaire public ne saurait se déduire du seul manquement de celui-ci à ses obligations législatives ou réglementaires, ni du seul fait que sa décision aurait pu ne pas être en tout point conforme aux meilleures règles de gestion ou qu'elle aurait conduit à méconnaître un objectif d'intérêt général* ». Au cas d'espèce, la Cour des comptes a ainsi jugé qu'aucun élément ne permettait d'établir que le maire aurait voulu satisfaire un intérêt personnel au motif qu'il aurait voulu préserver le climat social, ne pas porter préjudice à des relations personnelles, ainsi que limiter un risque électoral. La chambre du contentieux a en conséquence, prononcé la relaxe du maire de la commune d'Échirolles.

Dans la seconde affaire, le ministère public avait renvoyé devant la chambre du contentieux les deux présidents successifs et les trois agents comptables successifs de la chambre départementale d'agriculture de Loir-et-Cher depuis 2018. La chambre du contentieux a finalement jugé sur le fond que l'infraction de non production de compte (art. L. 131-13-1° du CJF) n'était pas caractérisée pour les comptes 2018 et 2019. Elle l'était, en revanche, pour les comptes 2020 à 2022, produits tardivement et parfois sans les annexes prévues par la réglementation, adoptés avec retard par l'organe délibérant, signés par l'ordonnateur et le comptable postérieurement à cette adoption, et modifiés après leur approbation par la tutelle en méconnaissance du principe d'intangibilité des comptes publics. Elle a considéré que ces mêmes faits n'étaient toutefois pas constitutifs de l'infraction générique prévue par le législateur (art. L. 131-9 du CJF). Ces manquements constituaient certes une faute grave mais, eu égard au financement par « *Chambres d'agriculture France* » d'une grande partie du coût de l'intervention d'un prestataire de service consécutive à ces dysfonctionnements, le préjudice subi ne pouvait être regardé comme significatif. Sur le fondement de l'article L. 131-16 du CJF que sa rédaction, à caractère général, rend selon la Cour des comptes applicable à tous les acteurs de la chambre d'agriculture percevant une rémunération, un président a été condamné pour le défaut de production des comptes 2020 à 2022 à une amende de 1 000 €. Une comptable, compte-tenu des circonstances atténuantes dont elle a bénéficié, a été dispensée de peine. L'autre président et les deux autres comptables ont quant à eux été relaxés s'agissant des exercices 2018 et 2019.

## **La Cour d'appel financière rend deux nouveaux arrêts en décembre 2025**

La Cour d'appel financière a également rendu deux arrêts en décembre 2025 : l'un intitulé « [Saint-Louis Agglomération \(SLA\)](#) » ; et l'autre intitulé « [Commune d'Éguilles \(Bouches-du-Rhône\)](#) ».

Dans la première affaire, le président de la communauté d'agglomération SLA avait été condamné à une amende de 3 000 €. Le comptable public avait suspendu le paiement des rémunérations du mois de décembre 2022, lesquelles incluaient le versement d'un

« *treizième mois* » à des agents transférés à SLA depuis une ancienne communauté de communes, ainsi qu'à des agents nouvellement recrutés par SLA. Le président avait alors requis la comptable de payer, engageant ainsi sa responsabilité propre. Le président de SLA a fait appel de l'arrêt de la chambre du contentieux du 24 mars 2025 (v. [Repères, mars 2025](#)). Le ministère public s'est également pourvu en appel, demandant notamment que l'amende soit augmentée. Sur le bien-fondé de l'arrêt : la Cour d'appel financière a d'abord relevé que c'était à bon droit que la Chambre du contentieux avait jugé que, du fait du manquement du président à ses obligations, les agents concernés avaient bénéficié d'un avantage pécuniaire injustifié, à défaut de base légale fondant l'octroi des primes litigieuses, ce qui avait entraîné un préjudice financier pour la commune. Toutefois, contrairement à l'analyse des premiers juges et aux arguments du ministère public, la Cour d'appel financière a jugé qu'en l'espèce, comme le président de SLA le soutenait, son intérêt personnel, direct ou indirect, ne pouvait être regardé comme établi dans cette affaire. En conséquence, et malgré le caractère irrégulier du « *treizième mois* » ainsi payé, la Cour d'appel financière a infirmé l'arrêt attaqué en ce qu'il condamnait le président de SLA au paiement d'une amende, et l'a relaxé des fins de la poursuite. La Cour a ici strictement appliqué sa précédente jurisprudence « *Commune de Richwiller* » du 20 juin 2025 (v. [Repères, juin 2025](#)).

Et dans la seconde affaire, il était reproché à un comptable public de la commune d'Éguilles (Bouches-du-Rhône) d'avoir, pendant plusieurs mois, payé des mandats relatifs à un marché de travaux sans relever que la facturation était supérieure aux prix contractuellement fixés. Un remboursement de surfacturations par l'entreprise était intervenu après la cessation de fonctions de ce comptable. La chambre du contentieux, constatant l'infraction (art. L. 131-9 du CJF) l'avait condamné à une amende de 7 500 € dans un arrêt du 13 mai 2025 (v. [Repères, mai 2025](#)). L'intéressé avait fait appel. Sur la régularité de l'arrêt et de la procédure : la Cour d'appel financière a notamment relevé que, l'ordonnateur n'étant pas poursuivi dans cette affaire, il ne saurait être reproché à l'instruction de première instance de n'avoir pas été menée à décharge comme à charge à ce motif. Sur le bien-fondé de l'arrêt : après avoir rappelé les obligations du comptable public, notamment en matière de contrôle de l'exactitude de la liquidation, la Cour d'appel financière a confirmé que l'infraction (art. L. 131-9 du CJF) était caractérisée. D'autre part, la Cour d'appel financière a confirmé l'analyse du premier juge selon laquelle le préjudice financier doit s'apprécier au moment où les faits ont été commis, même dans le cas où une réparation intervient avant le jugement de cette infraction. Toutefois, réexaminant les circonstances de l'espèce, la Cour d'appel financière, a ramené l'amende de 7 500 € à 3 000 €.

## ->RÉGLEMENTATION COMPTABLE

### **Publication du décret sur la généralisation du CFU dans le secteur public local**

Le décret n° 2025-1428 du 30 décembre 2025 généralise le compte financier unique (CFU) et harmonise le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales, de leurs

groupements et de leurs établissements. Ce décret a été pris pour appliquer l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 (v. [Repères, juin 2025](#)), elle-même prise après habilitation législative (art. 205 de la loi n° 2023-1322 du 29 déc. 2023 de finances pour 2024). Son expérimentation avait débuté à compter de l'exercice 2020 (art. 242 de la loi de finances pour 2019) auprès de quelques collectivités pionnières. Le CFU sera désormais appliqué à l'ensemble de la sphère publique locale. Toutes les collectivités territoriales devraient l'adopter, dès 2027, pour application sur l'exercice budgétaire de 2026.

## FINANCES LOCALES

### ->DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES FINANCES LOCALES

#### **Note de la DGCL sur les dépenses par fonction des communes de plus de 3 500 habitants**

Le Département des études et des statistiques locales de la DGCL vient de publier au mois de décembre 2025 le [Bulletin d'information statistique n°205](#). La classification par fonction permet de visualiser les choix politiques par grandes politiques publiques. Rappelons que les petites collectivités ont davantage tendance à voter par nature, tandis qu'au-delà de 3 500 habitants, les collectivités peuvent voter par fonction. L'examen budgétaire par fonction révèle que plus d'un tiers des dépenses de fonctionnement sont dédiés aux services généraux. La fonction en fonctionnement « *culture, vie sociale, le sport et la jeunesse* » représente une part importante avec plus de 10 Md€ de dépenses. D'autres fonctions s'avèrent également importante comme celle de la santé et l'action sociale avec près de 6 Md€ (soit 132 € par habitant). Inversement, en matière d'inversement, on constate une plus grande diversité dans les thématiques de dépenses réalisées.

### ->SECTEUR PUBLIC LOCAL

#### **PLF pour 2026 - Position du Sénat sur les finances publiques locales**

[La version](#) adoptée par le Sénat, le 15 décembre 2025, du projet de loi de finances pour 2026, avant l'échec en commission mixte paritaire (CMP), contient de nombreuses évolutions par rapport à la position de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les finances publiques locales. Les sénateurs ont eu à cœur de réduire la participation des collectivités territoriales à la lutte contre le déficit public. Ainsi, le prélèvement au titre du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (DILICO), ayant concerné plus de 2 000 collectivités territoriales en 2025, et qui aurait dû être de 2 Md€ en 2026 serait à peine plus élevé qu'en 2025 (supérieur à 1 Md€). Ensuite, les sénateurs ont revu à la baisse l'effort demandé aux collectivités territoriales en 2026, espérant ramener à 2 Md€ les mesures évaluées à 4,6 Md€ dans le projet gouvernemental initial. Le projet de simplification des subventions est également abandonné et deux dispositifs en faveur des collectivités territoriales sont ajustés : le premier concerne la création d'un fonds exceptionnel pour

remédier aux dysfonctionnements de la réforme de la taxe d'aménagement, doté de 270 M€ ; le second concerne le maintien à la hausse du fonds de sauvegarde pour les départements. D'autres réformes sont à signaler dans le projet retouché par le Sénat comme la retransformation de la TVA des régions en dotation de fonctionnement. L'évolution rédactionnelle du projet de loi de finances pour 2026 au cours du mois de janvier sera donc à surveiller sur ces points.

## **La loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local**

Cette loi ([L. n°2025-1249 du 22 déc. 2025](#)) était attendue depuis longtemps. Si elle comporte de nombreux aspects importants de droit des collectivités territoriales, elle constitue un relais législatif essentiel dans la reconnaissance et la protection des élus locaux en France. Issue d'une proposition de loi sénatoriale de 29 dispositions, ce texte enrichi de 15 dispositions supplémentaires se divise en quatre titres, fruit d'un long processus législatif : amélioration des conditions d'exercice du mandat d'élu (art. 1 à 7), facilitation de l'engagement et amélioration des conditions d'exercice du mandat (art. 8 à 38) et sécurisation de l'engagement des élus et de leur transition post-mandat (art. 39 à 43), et enfin les dispositions finales (art. 44). Elle revient notamment sur les modalités d'indemnisation des élus locaux dans un souci de plus grande attractivité des mandats locaux. En termes d'indemnités, celles-ci sont revalorisées de 10 % pour les communes de moins de 1 000 habitants (les strates de moins de 500 et de 500 à 999 habitants), de 8 % pour les communes de moins de 3 500 habitants (la strate de 1 000 à 3 499 habitants), de 6 % pour celles de moins de 10 000 habitants (la strate de 3 500 à 9 999 habitants) et enfin 4 % pour les communes de moins de 20 000 habitants (la strate de 10 000 à 19 999 habitants). Le versement de la dotation particulière élu local (DPEL) est étendu aux communes de 3 500 à 10 000 habitants. Enfin notons que les frais de transport et de séjour des membres du conseil municipal sont davantage remboursés.

## **FINANCES SOCIALES**

### **-> SITUATION DES COMPTES SOCIAUX**

#### **Alerte sur les conséquences démographiques sur les finances publiques**

Dans le prolongement du rapport sur la situation financière du système de retraites remis au Premier ministre en février 2025 (v. [Repères, févr. 2025](#)), la Cour des comptes a examiné [les perspectives des évolutions démographiques](#) en France et leurs conséquences sur les finances publiques. La Cour des comptes confirme tout d'abord que les projections démographiques anticipent un vieillissement inéluctable. Celui-ci résulte, en premier lieu, d'une baisse du taux de fécondité (1,62 enfants/femme en 2024 contre 2,07 en 1978) qui place désormais la France sous le seuil du renouvellement générationnel. En second lieu, l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée aux âges élevés des générations du « baby-boom » a conduit à une augmentation de la part des plus de 65 ans dans la population (de

16,3 % en 2003 à 21,8 % en 2024). Les projections actualisées de l'INSEE font apparaître qu'avec une stabilité du taux de fécondité et un solde migratoire positif de 152 000 personnes par an, la population se stabiliserait autour de 68 millions d'habitants en 2070 ; il s'agit là en fait d'un alignement sur la situation de la plupart des États européens. Du point de vue économique, il s'ensuit que la part de la population en âge de travailler (20-64 ans) dans la population totale devrait diminuer de 55,3 % en 2023 à 50 % en 2070, avec des conséquences sur la productivité, du fait du faible accès des seniors à la formation continue qui peut freiner leur adaptation aux nouvelles technologies, ainsi que sur les comportements d'épargne, avec une propension à épargner plus importante et une préférence pour les placements moins dynamiques. Selon la Cour des comptes, cela aura pour effet une érosion des recettes fiscales et sociales, notamment celles qui financent la protection sociale, ce qui va entraîner un déséquilibre croissant entre les contributeurs au système de prélèvements (les jeunes) et les bénéficiaires (les personnes âgées). La Cour considère qu'il ne faut attendre qu'une contribution limitée de l'immigration, dans la mesure où son apport net aux finances publiques est légèrement négatif. Les conséquences sur les dépenses publiques seront du même ordre, dans la mesure où les dépenses liées au vieillissement (retraites, santé, dépendance) représentent plus de 40 % du total, en progression continue depuis 1998. Dans ces conditions, à paramètres inchangés, le ratio dépenses publiques/PIB devrait continuer à s'accroître jusqu'à 60,8 % en 2070, et le maintien du ratio à son niveau actuel nécessiterait une réduction homogène des dépenses de -6,1 % par habitant à horizon 2070. La Cour des comptes fait valoir qu'existent de nombreux leviers pour faire face à cette évolution, comme l'augmentation du temps de travail, l'amélioration de la productivité, le renforcement de l'attractivité du territoire, pour peu que les pouvoirs publics adoptent une attitude d'anticipation.

## **Des dépenses sociales croissantes partout en Europe à quelques exceptions près**

La dernière [étude](#) de la DREES sur l'évolution des dépenses sociales en Europe sur la période 2007-2023 fait apparaître une progression de celles-ci supérieure à celle de la croissance économique à l'exception de quelques États. En moyenne, sur la période, les dépenses sociales sont passées de 24,9 % du PIB à 27,2 % ; en France, cette part est passée de 28,9 % à 31,7 %, ce qui la place au premier rang en Europe. L'Allemagne se situe à 28,8 %. Seuls, trois États ont connu une baisse de leurs dépenses sociales : la Hongrie (-5,5 points de PIB), Malte (-4,6 points) et le Danemark (-2,3 points), ce dernier État ayant affiché les plus fortes dépenses sociales en 2007. Dans tous les États, ce sont les dépenses vieillesse-survie qui ont le plus contribué à la progression générale des dépenses sociales, suivies par les dépenses de santé. En matière de dépenses de retraite, le Danemark fait exception dans la mesure où il est parvenu à réduire le poids de ses dépenses vieillesse sans dégrader le taux de pauvreté des plus de 65 ans. Par ailleurs, il s'avère que l'amélioration de l'accès aux soins ne dépend pas que du volume des dépenses de santé. Le cas de la France est illustratif dans la mesure où l'accessibilité aux soins se dégrade malgré l'augmentation de leur part dans le PIB. Enfin, il est confirmé que la réduction des inégalités et la baisse de la pauvreté est corrélée à la

progression de la dépense sociale, à quelques exceptions près (Hongrie, Suède). Les résultats des [comptes de la protection sociale](#) pour 2024 confirment la poursuite de cette tendance puisque, cette année, en France, les dépenses de protection sociale ont progressé plus vite que l'inflation (+4,8 %), de même qu'en Europe (+6,9 %).

## **La note de Terra Nova sur les comptes publics « en finir avec le n'importe quoi »**

Les contributions sur les voies et moyens pour maîtriser la dette publique se succèdent (v. [Repères, nov. 2025](#)). C'est au tour de Terra Nova (*think-thank* plutôt classé à gauche), qui vient de publier une [note](#) en décembre 2025, d'estimer qu'aucune des propositions actuelles n'a pris la mesure des ordres de grandeur nécessaires pour stabiliser la dette publique et qui préconise à cet égard un large partage des efforts. Après un rappel historique des différents moments de dérapage des comptes publics avec une mise en cause sévère du dernier quinquennat, l'auteur de la note considère qu'un redressement de 120 Md€ est nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement public et qu'il faut passer en excédent primaire à hauteur de 0,5 % sur plusieurs années, hors période de crise. Cet ajustement - de l'ordre de 3,5 % du PIB - ne peut se faire qu'au prix d'une reprise massive de pouvoir d'achat, de l'ordre de 4 000 € par foyer par an, sur l'ensemble de la population. Ce serait un effort inédit depuis le plan Pinay de 1958, mais d'une ampleur identique à ce qu'ont connu l'Espagne, l'Italie et la Grèce lors de la crise des dettes souveraines. Cet ajustement horizontal doit prendre en compte que l'écart de dépenses publiques par rapport à nos partenaires, qui est de l'ordre de 7 points de PIB, s'explique en quasi-totalité par les dépenses sociales et très marginalement par « *le train de vie de l'État* ». Pour y parvenir, l'auteur de la note récuse les solutions toutes faites, qui ne rapporteraient pas grand-chose ou le feraient de façon trop étalée compte tenu de l'urgence de la situation (comme, « *il suffit de réduire le train de vie de l'État* » ; « *il suffit de revenir sur la politique de l'offre et de faire payer les entreprises* » ; « *il suffit de travailler plus* » ; « *il suffit de taxer les riches* »...), la seule solution serait de reprendre la part de pouvoir d'achat, et cela de deux manières : d'une part, en adaptant les retraites aux besoins puisque le taux de remplacement du revenu des retraités français, financé sur fonds publics, est plus favorable que chez nos voisins, cela en ayant recours aux solutions traditionnellement évoquées mais jamais mises en œuvre (désindexation partielle, suppression de l'abattement fiscal de 10 %, alignement du taux de CSG sur les pensions, suppression des priviléges fiscaux de l'assurance vie, taxations des retraites les plus confortables) ; et d'autre part, en augmentant un impôt à large base et à fort rendement budgétaire, de façon à faire contribuer tout le monde, ce qui pourrait consister soit en une augmentation de la TVA, compte tenu des marges de manœuvre en matière de taux dont dispose encore la France, soit en une hausse de la CSG, qui a un rendement potentiel très important (un point de CSG rapporte à lui seul 14,6 Md€).

## **->LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**Un PLFSS pour 2026 difficilement adopté, et la perte de contrôle de la dépense**

## sociale

Après 180 heures de débats particulièrement chaotiques, le PLFSS pour 2026 a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale, le 16 décembre, par 247 voix contre 232, et publié au [JORF du 31 décembre 2025](#). Le Conseil constitutionnel, saisi par les seuls députés de la France Insoumise, valide la majorité des articles (Cons. const., 30 déc. 2025, [décis. n°2025-899 DC](#)). Le déficit des Régimes obligatoires de base s'établit facialement à -19,4 Md€, mais ce montant serait en fait de 24 Md€ sans une contribution de 4,5 Md€ du budget général de l'État. Celle-ci provient d'un transfert à l'État de la charge de compensation de 2,6 Md€ dont le coût reposait jusqu'en 2025 sur la Sécurité sociale, et d'autre part du rendement issu de l'évolution récente du dispositif des allègements, qui serait conservé par la Sécurité sociale pour un montant de 2 Md€. En tout état de cause l'aboutissement est loin des ambitions du Gouvernement qui, dans son projet initial, prévoyait de ramener le déficit en 2026 à -17,5 Md€ et il ne permettra pas de répondre à la mise en garde maintes fois réitérée de la Cour des comptes de reprendre le contrôle de la dépense sociale (v. [Repères, nov. 2025](#)). Le Gouvernement a fait le choix en effet de faire adopter une LFSS pour 2026 insatisfaisante plutôt que de courir le risque de ne pas en avoir, ce qui, compte tenu du caractère non limitatif des dépenses sociales aurait conduit à une dérive « *spontanée* » en fin d'année de -30 Md€ selon une étude d'impact de la Direction de la Sécurité sociale communiquée à l'Assemblée nationale le 4 décembre 2025, et qui est du même ordre de grandeur que les prévisions de déficit tendanciel établies par la dernière Commission des comptes de la Sécurité sociale (v. [Repères, oct. 2025](#)).

<b>Solde (en Md€)</b>	<b>2025 (exé)</b>	<b>2026 (PLFSS)</b>	<b>2026 (LFSS)</b>
Maladie	- 17,2	- 12,5	- 13,8
Accidents du travail/maladies professionnelles.	0,5	- 1,0	- 1,0
Famille	0,8	0,7	0,4
Vieillesse	- 6,3	- 3,1	- 4,6
Autonomie	- 0,3	- 1,7	- 0,4
<b>Régimes obligatoires de base (SS) (i)</b>	<b>-23,5</b>	<b>-17,5</b>	<b>-19,4</b>
FSV (ii)	0,5	0,0	0,0
<b>ROBS+FSV (i+ii)</b>	<b>-23,0</b>	<b>-17,5</b>	<b>-19,4</b>

Le creusement du déficit s'explique par la perte, en cours de débat parlementaire, de la quasi-totalité des mesures d'économies escomptées par le Gouvernement : la suspension

sans compensation de la réforme des retraites (0,3 Md€ en 2026), la non-indexation des pensions et des minima sociaux (2,5 Md€), le doublement des franchises médicales (2,3 Md€), le recentrage des ALD, l'assujettissement aux prélèvements sociaux des chèques restaurants (1 Md€) ; en même temps, le Premier ministre a accepté de porter à 3,1% la progression de l'ONDAM pour soutenir les hôpitaux (+ 850 M€). Les seules économies qui ont subsisté sont celles portant sur le prix des médicaments, la recherche de l'efficience dans les parcours de soins, des transferts aux complémentaires santé, toutes mesures dont la Cour des comptes critique généralement la faible documentation et le caractère aléatoire. Du côté des recettes, le Gouvernement est parvenu à maintenir le prélèvement sur les complémentaires santé (1 Md€), il a limité les possibilités de cumul emploi-retraite et il a accepté le relèvement de 1,4 points de la CSG sur les revenus du capital (rendement supplémentaire de 1,5 Md€). L'absence de redressement pour le PLFSS pour 2026 compromet encore plus la stratégie pluriannuelle de maîtrise des comptes sociaux qui était à peine esquissée dans le projet présenté en octobre dernier. Le déficit des ROBSS et du FSV se creuserait de 5 Md€ supplémentaires en 2029, entraîné par le dérapage de l'Assurance vieillesse consécutif à la suspension de la réforme des retraites jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2028 et par celui de l'Assurance maladie qui n'aura engrangé aucune réforme structurelle.

<b>Solde (en Md€)</b>	<b>2025 (exé)</b>	<b>2026 (LFSS)</b>	<b>2027 (prév)</b>	<b>2028 (prév)</b>	<b>(2029) (prév)</b>
Maladie	-17,2	-13,8	-15,1	-16,4	-17,7
Accidents du travail/maladies profes.	0,5	-1,0	-1,5	-1,3	-1,0
Famille	0,8	0,4	1,4	1,8	2,0
Vieillesse	-6,3	-4,6	-5,4	-5,4	-7,0
Autonomie	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	0
<b>Régimes obligatoires de base (SS) (i)</b>	<b>-23,5</b>	<b>-19,4</b>	<b>-20,8</b>	<b>-21,5</b>	<b>-23,7</b>
FSV (ii)	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>ROBS+FSV (i+ii)</b>	<b>-23,0</b>	<b>-19,4</b>	<b>-20,8</b>	<b>-21,5</b>	<b>-23,7</b>

Par ailleurs, la LFSS pour 2026 intègre la reprise par la CADES d'un montant de 15 Md€ de dette sociale votée par le Sénat. Enfin, le plafond d'endettement de l'ACOSS pour 2026 est porté à 83 Md€.

## ->AUTONOMIE/DÉPENDANCE

### **Un rapport de la Cour des comptes sur la prestation de compensation du handicap**

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a publié un [rapport](#) sur la prestation de compensation du handicap (PCH). Cette prime, instituée en 2005, est destinée à compenser les besoins occasionnés par le handicap (aides humaines-qui représentent l'essentiel- surcoûts de transport et d'adaptation du logement...). Sa charge, qui a évolué rapidement depuis sa création, s'est élevée à 3 Md€ en 2023. Elle est versée par les départements, qui sont compensés pour un tiers de la dépense par une contribution de la CNSA. La Cour relève de fortes disparités dans les conditions d'attribution de l'aide entre les départements : délais de traitements, taux d'accord (ce qui tient à des différences dans l'information et l'accompagnement social des bénéficiaires), montants de l'aide attribuée, taux de non-recours important dans certains territoires. La couverture de la PCH manque de cohérence dans la mesure où elle coexiste avec d'autres dispositifs d'aide à l'autonomie – l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) réservée aux personnes âgées – si bien que la fusion des prestations pourrait être envisagée. De même que le dispositif des fonds départementaux de compensation du handicap destinés à limiter les restes à charge pourrait être réexaminé. Enfin il y aurait matière à revoir le dispositif de contrôle de l'effectivité de lutte contre la fraude sociale, qui est trop hétérogène, sous l'égide de la CNSA.

### **Une note d'alerte sur les fragilités de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie**

La Cour des comptes a publié une [note d'observation](#) sur la gestion de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Crée sous forme d'établissement public en 2004, la CNSA est devenue, en 2021, la cinquième caisse nationale de Sécurité sociale, en charge de la gestion de la nouvelle branche « *Autonomie* ». Les comptes de la CNSA s'identifient à ceux de la branche « *Autonomie* ». A la lumière de la LFSS pour 2025, on retrouve 41,9 Md€ de recettes, à savoir de la CSG (37,3 Md€), la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA -2,5 Md€), la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (1 Md€) et la taxe sur les salaires (0,9 Md€). En face, on identifie 42,6 Md€ de charges, à savoir 33,3 Md€ pour le financement des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes âgées et des personnes en situation de handicap d'une part, et 7,7 Md€ d'autre part, pour le cofinancement avec les départements de prestations individuelles (Allocation personnalisée d'autonomie, Prestation de compensation du handicap, Allocation d'éducation de l'enfant handicapé ...). Soulignant les fragilités de la CNSA, la Cour relève que la caisse (elle-même ne disposant pas de réseau) s'est vu confier un nombre croissant de missions, impliquant la coordination de réseaux d'acteurs très divers (départements, maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), maisons départementales de l'autonomie (MDA) et ARS), de même qu'elle doit prendre en compte l'empilement des dispositifs de subventions et cofinancement des allocations, et l'absence consolidée des financements versés aux

opérateurs, ce qui rend son fonctionnement complexe. Elle préconise donc un allègement de sa gouvernance, une amélioration dans la gestion des ressources humaines qui ont beaucoup augmenté depuis 2021, et la création d'une véritable direction comptable et financière. La Cour relève également la fragilité de la situation financière de la CNSA, dont les charges sont appelées à évoluer plus rapidement que les produits.

## ->FAMILLE

### **Une fiche de FIPECO sur les dépenses en faveur de la famille**

Le site FIPECO de François Ecalle a actualisé sa [fiche](#) sur la politique familiale. Les comptes de la protection sociale font état d'une dépense consacrée à la famille par l'ensemble des administrations publiques de 65,8 Md€, soit 2,25 % du PIB. Cette part est restée stable ces dernières années, mais elle a fortement diminué par rapport à son niveau d'il y a 30 ans où elle atteignait 2,7 % du PIB ; elle est supérieure à la moyenne de la zone euro, qui est inférieure à 2 % du PIB, et n'est dépassée que par celle de la Pologne. Au sein de ces dépenses, le montant le plus important est représenté par les allocations familiales (13,8 Md€), suivies par l'aide sociale à l'enfance à la charge des collectivités locales (11,1 Md€), l'accueil du jeune enfant en crèche (7,5 Md€) et la prestation d'accueil du jeune enfant assistante maternelle (7,3 Md€). En ce qui concerne la fiscalité, les dispositifs destinés à prendre en compte la situation familiale des contribuables notamment dans le calcul de l'impôt sur le revenu représentent un montant de 28 Md€ par an, dont 11 Md€ au titre du quotient familial au sens strict. Selon la Cour des comptes, l'effet du quotient familial sur la politique de la famille est discuté, la plupart des États compensant les charges liées aux enfants par des crédits d'impôt ou des prestations sociales directes.

## ->ASSURANCE CHÔMAGE

### **Le cadrage de la nouvelle négociation sur l'Assurance chômage**

Le Premier ministre est revenu sur le cadrage que son prédécesseur voulait imposer à la renégociation de la convention sur l'Assurance chômage. En effet, François Bayrou avait demandé 4 Md€ d'économies en période de croisière en 2030. Le Premier ministre a fait parvenir fin novembre 2025 aux partenaires sociaux un courrier les invitant à une négociation sur les ruptures conventionnelles (qui coûtent 10 Md€ par an à l'UNEDIC). L'objectif du Gouvernement de dégager 0,4 Md€ par an est apparu très insuffisant pour le patronat qui a décidé de ne pas participer à la première réunion du 3 décembre 2025.

### **Les premiers effets de la réforme de l'Assurance chômage de 2023**

Selon les chiffres de l'UNEDIC rapportés par le journal « [Les Échos](#) », la réforme de l'Assurance chômage de 2023, qui a introduit le mécanisme d'ajustement automatique de la durée totale d'indemnisation par l'Assurance chômage en fonction de la conjoncture économique (« *contracyclicité* ») a eu des effets significatifs sur le nombre de chômeurs

indemnisés. La situation économique ayant été plus favorable, la durée d'indemnisation maximale s'est trouvée réduite de 25 %, de 24 à 18 mois, la durée effective ayant elle diminuée de 14 %. L'économie potentielle sur les indemnisations qui était attendue de cette réforme était évaluée à 4,5 Md€ par an. Corrélativement, le nombre des chômeurs en fin de droits est sensiblement reparti à la hausse.

## ->SOLIDARITÉ/LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ/REVENU UNIVERSEL

### OFCE : la reprise d'emploi est-elle toujours rémunératrice ?

Un « *working paper* » de l'OFCE revient sur le vieux dilemme « *incitation à la reprise d'activité ou maintien dans l'assistance ?* », en posant la question de savoir si la reprise d'emploi est toujours rémunératrice. Toutes les politiques de lutte contre la pauvreté menée depuis une vingtaine d'année ont été fondée sur l'incitation à la reprise d'activité, avec la création du RSA en 2008 puis de la prime d'activité en 2016. La « *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté* » de 2018 a visé trois objectifs : faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas ; engager une politique déterminée de sortie de la pauvreté par le travail ; garantir un soutien financier aux ménages modestes. Partant de l'analyse du niveau de vie de cas-types (une personne seule, d'un couple sans enfant, un couple avec enfants, un ménage monoparental, etc...), l'étude de l'OFCE fait trois constats. Premièrement, la reprise d'emploi est toujours rémunératrice (à cet égard il s'avère que la prime d'activité a bien rempli l'objectif qui lui était fixé), mais pas toujours de façon homogène (les gains à l'emploi se trouvent être plus faibles au niveau du SMIC) du fait de la perte d'aides sociales concomitante avec la perception d'un revenu professionnel, ainsi que du coût de la garde d'enfants. Deuxièmement, l'emploi ne protège pas toujours de la pauvreté, puisque sur les 9 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire, 2 millions ont un emploi. Troisièmement, le minimum garanti par les aides sociales est très souvent en deçà du seuil de pauvreté, puisque dans les cas types étudiés, le niveau de vie procuré par les revenus d'assistance pour les personnes sans emploi est inférieur à 60% du seuil du taux de pauvreté. Pour remédier à ces biais les auteurs de l'étude préconisent de relever le niveau du « *socle* » du RSA à 50 % du revenu médian pour un foyer sans emploi, soit 1 090 € pour une personne isolée sans enfant et 2300 € pour un couple avec deux enfants ; parallèlement au niveau de sortie de la prime d'activité, le taux de cumul entre celle-ci et les revenus professionnels pourrait être abaissé légèrement. Toutefois l'obstacle majeur d'une telle réforme serait son coût budgétaire, évalué à 24 Md€ ; des solutions intermédiaires moins coûteuses seraient de cibler le bénéfice de l'augmentation du « *socle* » sur les plus pauvres, mais l'incitation à la reprise d'emploi serait fortement réduite. D'autres pistes consisteraient à revaloriser le SMIC, ou bien à mettre en œuvre des solutions réglementaires comme la limitation du temps partiel contraint qui porte une responsabilité importante dans les bas salaires, en particulier dans les métiers du soin, du nettoyage et de l'hôtellerie restauration.

# FISCALITÉ ET PROCÉDURES FISCALES

## ->ADMINISTRATION FISCALE

### La collecte des recettes fiscales de 2025 par la DGFIP

Au mois de décembre, la DGFIP a publié son [bulletin statistiques n°42](#) dédié à la collecte des recettes fiscales pour l'année 2025. Sur les neuf premiers mois de 2025, les recettes fiscales nettes encaissées par la DGFIP atteignent 384 Md€, soit une progression de 3,8 % à champ constant par rapport à la même période de 2024, dans un contexte où le PIB en euros courants a crû de 2,0 %. La hausse des recettes fiscales s'explique pour environ un quart par l'augmentation de l'impôt sur le revenu perçu sur les ménages. Les impôts sur le capital ainsi que les « *autres impôts et taxes* », en forte progression (respectivement +11,1 % et +17,9 %), représentent près de la moitié de la croissance totale des recettes fiscales. Les impôts sur la consommation contribuent à hauteur de 0,6 point à cette évolution : le recul des recettes de TVA (-0,7 %) est en effet compensé par le dynamisme des taxes intérieures sur la consommation finale d'électricité, de gaz naturel et de charbon. Enfin, les recettes issues des impôts de production demeurent globalement stables sur la période, avec une légère hausse de 0,7 % entre les trois premiers trimestres de 2024 et de 2025.

## ->POLITIQUE FISCALE

### Les recettes fiscales en loi du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025

La loi de finances de fin de gestion pour 2025 ([L. n°2025-1173 du 8 déc. 2025](#)) présente l'actualisation des prévisions de finances publiques, sur l'ensemble des administrations publiques et sur le périmètre du budget de l'État. Elle a été amendée par le Sénat et en commission mixte paritaire. Le déficit public est maintenu à 5,4 % du PIB, conformément à la loi de finances initiale pour 2025 et au cadrage présenté dans le PLF pour 2026. Les années 2023 et 2024 avaient été marquées par des dérapages importants entre prévisions et exécution, en particulier du côté des recettes fiscales. Le déficit de l'État s'élèvera à 131,6 Md€, contre près de 156 Md€ en 2024. La loi de finances initiale pour 2025 tablait sur un déficit budgétaire de 139 Md€. Cette amélioration de plus de 7 Md€ résulte d'une diminution des dépenses du budget général, portée par la baisse de la charge de la dette et par celle des crédits budgétaires des ministères ; d'une progression des recettes fiscales et non fiscales (v. *supra*).

### La Cour des comptes met en garde contre l'impact de l'inflation sur les finances publiques

Dans [un rapport](#) rendu public le 1<sup>er</sup> décembre 2025, la Cour des comptes présente une analyse nuancée des conséquences de l'inflation sur les finances publiques. Elle rappelle que

la hausse des prix a dépassé 5% en France entre mars 2022 et septembre 2023. Bien que demeurant inférieure à celle observée dans le reste de la zone euro, cette inflation a néanmoins provoqué une augmentation ponctuelle des recettes publiques, évaluée à 42,2 Md€ en 2023, sous l'effet combiné de l'indexation de certains prélèvements et de la progression des rémunérations.

Parallèlement, les dispositifs de soutien déployés par l'État, tels que les boucliers tarifaires et les aides exceptionnelles, ont fortement pesé sur les comptes publics. Ils ont contribué à porter le déficit public à 5,4 % du PIB en 2023, contre une prévision initiale de 4 %. Dans ce contexte, la dette publique s'est accrue de 273,8 Md€ en l'espace de deux ans, en dépit d'une croissance du PIB en valeur qui a temporairement permis d'en limiter l'impact sur le ratio d'endettement.

### **Adoption au Sénat de la 1<sup>ère</sup> partie du PLF pour 2026 avec modifications sur les recettes**

Contrairement à l'Assemblée nationale, [le Sénat](#) a adopté le PLF pour 2026 en première lecture, par 187 voix contre 109, le 15 décembre 2025. S'agissant de la première partie du PLF pour 2026 relative aux « *recettes* », les sénateurs ont procédé à une réécriture substantielle du texte. D'après la ministre chargée des comptes publics, le texte issu des travaux sénatoriaux conduirait à un déficit public de 5,3 % du PIB en 2026, soit un écart de 0,4 point par rapport à la trajectoire gouvernementale, représentant environ 12 Md€ supplémentaires. Les sénateurs ont confirmé le gel du barème de l'impôt sur le revenu prévu dans le PLF initial (v. [Repères, oct. 2025](#)). Avec l'accord du Gouvernement, ils ont néanmoins réindexé sur l'inflation la première tranche du barème de l'IR (taux de 11 %), afin d'éviter que près de 200 000 ménages modestes ne deviennent imposables en 2026. Ils ont également reconduit jusqu'en 2026 l'exonération fiscale et sociale des pourboires (contre 2028 dans la version adoptée par l'Assemblée nationale, v. [Repères, nov. 2025](#)). La fiscalisation des indemnités journalières liées aux affections de longue durée, souhaitée par le Gouvernement, a été atténuée avec une exonération maintenue à hauteur de 50 %. Par ailleurs, l'abattement de 10 % appliqué aux pensions de retraite a été conservé, mais son plafond a été abaissé à 3 000 €, contre 4 399 € actuellement, afin de concentrer l'effort sur les retraités les plus aisés.

À l'instar de l'Assemblée nationale, le champ de la nouvelle taxe sur les holdings a été restreint aux actifs immobiliers et aux biens dits de luxe (yachts, véhicules de sport, etc.). Son taux a en revanche été fortement relevé, passant de 2 % à 20 %, dans un objectif de lutte renforcée contre l'optimisation fiscale. L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a été remplacé par une « *contribution des hauts patrimoines* », dont l'assiette a été revue et le seuil d'entrée porté de 1,3 M€ à 2,57 M€, afin de neutraliser les effets de la hausse des prix de l'immobilier sur les ménages issus des classes moyennes.

S'agissant des entreprises, les sénateurs ont notamment rejeté la reconduction, en 2026, de

la taxe exceptionnelle sur les bénéfices des très grandes entreprises. Ils ont également supprimé, comme les députés, la réforme de la franchise en base de TVA applicable aux auto-entrepreneurs, rétablissant ainsi le régime en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 2025, conformément à ce qui a été prévu par le législateur dans la loi « *Midy* » ([L. n° 2025-1044 du 3 nov. 2025](#) visant à garantir un cadre fiscal stable, juste et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises, v. *infra*.). En outre, le crédit d'impôt pour la recherche collaborative (CICO) et le crédit d'impôt en faveur de l'investissement dans l'industrie verte (C3IV) ont été prolongés pour une durée de trois ans. De nombreux amendements relatifs à la TVA ont par ailleurs été adoptés. La nouvelle taxe sur les petits colis en provenance des États hors de l'UE a été relevée de 2 à 5 €. La taxe sur les produits de vapotage a, comme à l'Assemblée nationale, été rejetée. Les sénateurs ont en revanche augmenté la taxation de la consommation de gaz tout en abaissant celle sur l'électricité, afin de réduire la dépendance énergétique de la France.

Enfin, le volet consacré à la fiscalité locale a fait l'objet de modifications substantielles : suppression du rétablissement d'une dotation régionale de fonctionnement et des réductions d'assiette du FCTVA, extension de la dotation « *élu local* » conformément à la proposition de loi sur le statut de l'élu, et suppression du lien entre les taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et ceux de la taxe foncière, permettant aux communes d'augmenter la première sans affecter les propriétaires occupants. Un amendement autorise par ailleurs les régions à relever jusqu'à 80 € le plafond de la taxe sur les certificats d'immatriculation. Enfin, l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA a été prolongée jusqu'à fin 2031, au lieu de 2026.

## **->IMPÔT SUR LE CAPITAL**

### **Dons manuels et les nouvelles modalités de déclaration**

Par un [communiqué de presse](#) de la DGFiP (n°150, déc. 2025), l'administration fiscale rappelle qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, la télédéclaration devient obligatoire en ce qui concerne les dons manuels. Jusqu'à présent, les dons manuels (c'est-à-dire la remise d'objets mobiliers) ou dons de somme d'argent exonérés de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) pouvaient, au choix du contribuable bénéficiaire du don, être déclarés à l'administration fiscale soit sous format papier, soit sous format électronique. Le service en ligne existe depuis cinq ans avec la possibilité, depuis deux ans, de télédéclarer les dons avec rappel des donations antérieures. L'obligation de déclarer en ligne vient consolider la dématérialisation : en octobre 2025, près de 70 % des déclarations de dons étaient déjà déposées en ligne, illustrant l'adhésion croissante des usagers à ce service public de l'impôt sécurisé. L'obligation concerne les dons réalisés entre particuliers. Ces dons sont soumis aux droits d'enregistrement selon les règles habituelles, après application des abattements prévus par le législateur. Les donataires bénéficient d'un abattement en fonction du lien de famille, renouvelable tous les 15 ans (il est de 100 000 € entre parents et enfants par exemple). Au-

delà de ces abattements, les droits d'enregistrement sont calculés selon le lien de parenté (v. A. Baudu, *Droit fiscal*, Lextenso, 14<sup>e</sup> éd., 2025, p. 232 et s.). Au regard de la période de Noël, choisie pour communiquer sur ce point, l'administration a tenu à rappeler qu'une somme d'argent versée pour une occasion particulière (Noël, anniversaire, mariage, naissance, réussite à un examen, etc.) ne doit, en principe, pas être déclarée car il s'agit d'un « présent d'usage ». Toutefois, il doit s'agir d'une valeur proportionnée à la fortune du donateur, qui est appréciée au jour du don. Il n'existe aucun plafond légal chiffré. L'administration fiscale et le juge de l'impôt raisonnent au cas par cas (revenus, patrimoine, train de vie). Ainsi, une absence de déclaration pour un présent d'usage représentant une faible fraction du patrimoine ou des revenus du donateur est en général admise. À l'inverse, un cadeau au montant trop élevé peut être requalifié en donation taxable.

## **Correction des distorsions de l'imposition du patrimoine : les nouvelles alertes du CPO !**

Dans un [rapport](#) publié en décembre 2025, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dresse un constat sévère des déséquilibres qui caractérisent l'imposition du patrimoine en France. Rattachée à la Cour des comptes, l'organisme met en lumière un système complexe, hétérogène et source d'inégalités, dont la lisibilité et l'efficacité économique se sont progressivement érodées à ses yeux. Le CPO souligne en particulier la forte disparité de traitement selon la nature des actifs détenus. L'immobilier supporte une charge fiscale importante et concentrée, tandis que certains patrimoines financiers ou professionnels bénéficient de régimes dérogatoires favorisant l'optimisation fiscale. Cette architecture fragmentée engendre des situations où des contribuables disposant de patrimoines comparables sont imposés de manière très différente. Au-delà des enjeux de justice fiscale, le rapport alerte sur les effets économiques de ces distorsions. Certaines règles peuvent décourager l'investissement productif, orienter artificiellement l'épargne vers des actifs fiscalement avantagés ou freiner la mobilité des patrimoines. Dans un contexte de finances publiques sous tension, ces biais fragilisent également le rendement et la soutenabilité des recettes fiscales. Sans proposer de réforme clé en main, le CPO appelle une nouvelle fois à une réflexion d'ensemble sur la fiscalité du patrimoine. Il plaide pour une plus grande cohérence entre taxation des revenus et taxation du capital, un réexamen des nombreuses exonérations existantes et une simplification des dispositifs applicables aux transmissions. L'objectif affiché est clair : restaurer une fiscalité plus lisible, plus juste et plus neutre économiquement. En filigrane, le rapport rappelle qu'une réforme du patrimoine ne peut se limiter à des ajustements marginaux. Elle suppose une vision globale, capable de concilier justice fiscale, efficacité économique et exigences budgétaires.

## **->TV**

### **Un retour à des seuils plus favorables pour les micro-entrepreneurs**

La loi « *Midy* » (L. n°2025-1044 du 3 nov. 2025 précitée) abroge la réforme de février 2025 relative à la franchise en base de TVA, prévue par la loi de finance pour 2025 pour les petites entreprises (v. [Repères, févr. 2025](#)). Alors que cette réforme prévoyait l’assujettissement à la TVA dès 25 000 € de chiffre d’affaires annuel, la loi du 3 novembre 2025 maintient le seuil de 37 500 € pour les prestations de services. Elle rétablit également les seuils spécifiques antérieurement applicables aux avocats, auteurs et artistes-interprètes. Le député Paul Midy, à l’initiative de la proposition de loi, estimait en avril 2025 que cette suspension temporaire maintenait plus de 205 000 petites entreprises dans une situation d’incertitude juridique et fiscale, dont 135 000 micro entrepreneurs. Les discussions en cours au Parlement sur le projet de loi de finances pour 2026 ont tenu compte de cette évolution (v. *supra*.), afin notamment de sécuriser la situation juridique des entreprises pour la période entre le 1<sup>er</sup> mars 2025 et le 31 décembre 2025, en prévoyant qu’elles pourront continuer à se prévaloir, durant toute l’année 2025, des seuils en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

## **Recodification de la TVA et adaptations du CIBS par l’ordonnance du 17 décembre 2025**

En [conseil des ministres](#) du 17 décembre 2025, le ministre de l’économie et des finances et la ministre chargée des comptes publics ont présenté une ordonnance relative à la recodification de la TVA ainsi qu’à diverses modifications du CIBS ([Ord. n°2025-1245 du 17 déc. 2025](#)). Cette ordonnance s’inscrit dans la poursuite des travaux de codification engagés par le Gouvernement depuis 2019, lesquels ont conduit à la création du CIBS au 1<sup>er</sup> janvier 2022, puis à son enrichissement au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Elle constitue une nouvelle étape majeure dans la refonte du cadre juridique applicable à la TVA qui sort du CGI pour entrer dans le CIBS. C’est une étape importante (v. colloque « [CIBS](#) » organisé par la Direction de la législation fiscale à Bercy en déc. 2025 avec le Pr. Alexandre Maitrot de la Motte). La réorganisation des dispositions relatives à la TVA répond à plusieurs objectifs principaux. Elle vise en premier lieu à renforcer la sécurité juridique, par l’intégration explicite des principales jurisprudences, la correction des incohérences susceptibles d’exister entre les différents niveaux de normes — notamment en matière de calcul du droit à déduction et de franchises européennes à l’importation — ainsi que par un travail approfondi de définition et d’harmonisation des notions utilisées. Cette démarche permet de clarifier l’usage de termes fiscaux pouvant revêtir un sens différent dans d’autres branches du droit et d’éviter toute ambiguïté terminologique au sein du CIBS. Elle poursuit également un objectif de clarification du régime des exonérations et des taux de TVA. Une distinction explicite est opérée entre, d’une part, les exonérations dites « [fonctionnelles](#) », qui ouvrent droit à déduction et visent à assurer le bon fonctionnement du mécanisme de la TVA, et, d’autre part, les exonérations « [déroga](#)toires », qui n’ouvrent pas droit à déduction et constituent un avantage fiscal. Par ailleurs, la structure des taux est formalisée, distinguant les cinq taux applicables en métropole (20 %, 10 %, 5,5 %, 2,1 % et taux nul) et les trois taux ultra-marins (8,5 %, 2,1 % et taux nul). La réforme procède en outre à un regroupement thématique de dispositions

jusqu'alors dispersées, en classant les exonérations et taux dérogatoires par grands secteurs d'activité (alimentation et agriculture, santé et aide à domicile, biens et services culturels, etc.). De nombreux régimes spécifiques — tels que ceux applicables aux petits acquéreurs intra-européens, aux agences de voyages ou à l'assujetti unique — sont également consolidés dans des sections dédiées, mettant en évidence leurs spécificités par rapport au régime de droit commun. Enfin, la recodification améliore significativement la lisibilité du droit fiscal, grâce à une réduction substantielle de la taille des articles, à la concentration au niveau législatif des règles de fond et au reclassement au niveau réglementaire des dispositions relatives aux procédures administratives et aux obligations documentaires. Cette troisième phase de la recodification de la fiscalité des biens et services contribue ainsi à renforcer la clarté et la solidité juridique du principal impôt national. Afin d'accompagner les professionnels dans cette transition, plusieurs mesures d'adaptation sont prévues : l'entrée en vigueur de la nouvelle codification est fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2026 ; des tableaux de correspondance entre les anciennes et les nouvelles références seront publiés ; la doctrine administrative en vigueur demeurera opposable ; enfin, les règles relatives à la facturation électronique ne sont pas modifiées par cette réforme et seront intégrées ultérieurement au code. À titre transitoire, et afin de tenir compte des adaptations informatiques nécessaires, il sera admis jusqu'au 31 décembre 2027 de continuer à faire référence aux articles du CGI dans les factures.

## ->PROCÉDURES FISCALES

### **Responsabilité de l'État du fait des lois : absence de préjudice grave subi par une commune à la suite de la suppression de l'impôt sur les spectacles**

Par une [décision](#) à signaler (CE, 3 déc. 2025, *Cne de Décines-Charpieu*, Req. n°493281) le Conseil d'État a rejeté le pourvoi formé par la commune de Décines-Charpieu contre un arrêt de la CAA de Lyon ayant écarté sa demande tendant à engager la responsabilité de l'État du fait des lois. La commune contestait la suppression, par l'article 21 de la loi de finances pour 2015 du 29 décembre 2014, des première et troisième catégories de l'impôt sur les spectacles, ainsi que le dispositif de compensation associé, auquel elle ne pouvait prétendre. Instauré par la loi du 31 décembre 1941 et codifié aux articles 1559 à 1566 du CGI, l'impôt sur les spectacles ne s'appliquait qu'aux réunions sportives ainsi qu'aux cercles et maisons de jeux. Il a été définitivement supprimé par la loi de finances pour 2015. Sur le territoire de la commune de Décines-Charpieu, un projet de complexe sportif porté par l'Olympique lyonnais, comprenant notamment un stade, a été élaboré à partir de 2007, les travaux s'achevant à la fin de l'année 2015. En raison de la date d'inauguration de cet équipement, la commune n'a ni perçu le produit de l'impôt sur les spectacles, ni bénéficié du mécanisme de compensation mis en place pour neutraliser la perte de recettes fiscales résultant de sa suppression, lequel était calculé sur la base des recettes perçues en 2013. Estimant être particulièrement affectée par cette réforme fiscale, la commune a sollicité l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des lois. Ce régime, d'origine prétorienne, issu d'une

jurisprudence célèbre (CE, 14 janv. 1938, *Sté des produits laitiers « La Fleurette »*), subordonne une telle responsabilité, fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques, à la réunion de deux conditions : l'absence de volonté du législateur d'exclure toute indemnisation et l'existence d'un préjudice présentant un caractère à la fois spécial et d'une gravité anormale. En l'espèce, le Conseil d'État a confirmé l'analyse de la CAA de Lyon, estimant que le préjudice allégué par la commune ne revêtait pas un degré de gravité suffisant. Il a relevé que la collectivité avait bénéficié de concours financiers compensant en grande partie ses investissements, que la construction du stade avait entraîné une augmentation de ses ressources fiscales et qu'un nouveau protocole conclu avec le club sportif prévoyait une contribution financière au profit de la commune. Dans ces conditions, le bilan global de l'opération s'avérait positif, excluant toute perte effective de recettes imputable à la loi contestée et, par conséquent, tout préjudice grave ouvrant droit à indemnisation.

## MANAGEMENT PUBLIC

### ->FONCTION PUBLIQUE

#### **Conférence travail, emploi, retraites**

Le 5 décembre 2025, lors du lancement de la conférence travail, emploi, retraites qui concerne les secteur privé et le secteur public, le ministre délégué chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, a déroulé une liste de thèmes de réformes pour la fonction publique : s'appuyer sur la transformation numérique pour dégager du temps pour les agents, progresser sur les modes de recrutement, décloisonner les carrières et favoriser les mobilités à l'échelle d'un bassin d'emploi, aménager les fins de carrières et rendre plus visible le système de retraite dans la fonction publique.

#### **Bilan 2022-2025 de l'Institut national du service public**

Le 16 décembre 2025, l'INSP a publié son bilan 2022-2025 au moment où sa directrice annonce qu'elle ne demandera pas le renouvellement de son mandat. En huit pages, le document reprend les axes de la feuille de route de 2022 : réformer les concours d'entrée, restructurer le cursus de formation initiale, renouveler l'offre de formation continue, développer une stratégie de recherches, renouveler la stratégie internationale.

#### **Une étude du CNAM et de l'INED sur la reproduction sociale**

Une étude du CNAM et de l'INED, publiée le 4 décembre 2025, compare la reproduction sociale chez les hauts fonctionnaires, dans les professions libérales et parmi les chefs d'entreprise. La haute fonction publique occupe une place intermédiaire : les « *héritiers* » dont un parent appartient à l'élite administrative ont 60,8 fois plus de chances d'y appartenir eux-mêmes (144 pour les professions libérales et 57 pour les dirigeants d'entreprise). Les

« héritiers » représentent 23% de l'effectif global de la haute fonction publique.

## Évolution des règles sur la disponibilité dans la fonction publique

Le décret n° 2025-1169 du 5 décembre 2025 vise à offrir davantage de souplesse aux agents dans le recours à la disponibilité pour convenances personnelles et à simplifier la gestion administrative des droits à avancement conservés durant cinq ans en cas d'exercice d'une activité professionnelle en disponibilité. Ce décret met fin à l'obligation pour les fonctionnaires, lorsqu'ils sont en position de disponibilité pour convenances personnelles depuis cinq ans, de réintégrer temporairement l'administration pour pouvoir bénéficier du renouvellement de leur disponibilité.

## Égalité entre les hommes et les femmes

Une circulaire du Premier ministre en date du 28 novembre 2025 renforce les missions et les moyens des hauts fonctionnaires à l'égalité des femmes et des hommes. Les directives précédentes avaient été édictées par la circulaire du 23 août 2012. La fonction de haut fonctionnaire à l'égalité est cumulable avec celle de haut fonctionnaire à la diversité et de haut fonctionnaire à l'inclusion et au handicap. Par ailleurs, le 29 décembre 2025, la DGAFP a publié l'index de l'égalité entre les femmes et les hommes créé par la loi du 19 juillet 2023 et fondé sur les rémunérations, les promotions et l'accès aux emplois les mieux rémunérés. Globalement, les résultats sont stables. Tous les ministères et la plupart de leurs établissements publics dépassent la note de 75/100. Le document donne des renseignements sur les trois versants de la fonction publique. Enfin, au programme du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour 2026: la négociation sur l'égalité professionnelle, la poursuite de la réforme de la protection sociale complémentaire, l'extension de la réforme de l'encadrement supérieur aux secteurs local et social, la transposition de la directive européenne sur la transparence des rémunérations.

## ->SIMPLIFICATIONS

### Le second « Roquelaure de la simplification » et autres évolutions

Le 9 décembre 2025, la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a organisé le second « Roquelaure de la simplification »: création d'une task force auprès du Conseil d'évaluation des normes; poursuite du dispositif « France Simplification » qui permet aux préfets de faire remonter les blocages; mission confiée au Conseil d'État sur la simplification des documents de planification au niveau local; charte d'engagements pour « la sobriété législative » et précisions sur les deux « mégadécrets » de simplification annoncés par le Premier ministre, qui comprendront respectivement une quarantaine puis 70 mesures d'allègement des formalités imposées aux collectivités territoriales issues notamment du rapport Ravignon (v. Repères, mai 2025) et des propositions des préfets en particulier en matière de commande publique. Par ailleurs, la DGTP a publié fin décembre un

document de presse faisant le point sur le dispositif France Simplification créé il y a un an. Les préfets ont fait remonter 520 cas de blocage leur semblant dus à des complexités inutiles. Et 423 ont trouvé une solution dont un tiers seulement nécessite une modification de textes législatifs ou réglementaires et deux tiers ne posent que des problèmes d'organisation. 29 % des solutions adoptées concernent la transition écologique et 26% l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Enfin, deux décrets n°2025-1383 et 2025-1386 du 29 décembre 2025, publiés au *JORF* du 30 décembre, simplifient le code des marchés publics. Le seuil de dispense de procédure est pérennisé à 100 000 € pour les travaux et porté de 40 000 à 60 000€ pour les fournitures et services.

## ->TRANSITIONS

### **Investir dans la décarbonation**

Le 12 décembre 2025, le gouvernement a mis en consultation le texte de sa 3ème stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui définit les objectifs globaux et les actions à conduire dans chaque secteur pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050 et l'objectif intermédiaire européen de 55 % de baisse des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2030. La décarbonation nécessitera, chaque année d'ici à 2030, 80 Md€ d'investissements supplémentaires par rapport à 2024. La SNBC fait valoir que l'inaction climatique serait beaucoup plus coûteuse. Le document définitif devrait être publié par décret au printemps 2026 avec trois ans de retard.

## **FISCALITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONAL**

## ->FISCALITÉ EUROPÉENNE

### **Droits de douane sur les petits colis**

Le 12 décembre 2025, le Conseil [convient](#) de percevoir des droits de douane fixes de 3 €, par article distinct d'un envoi, sur les petits colis d'une valeur inférieure à 150 € qui entrent dans l'UE, en grande partie par l'intermédiaire du commerce électronique, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2026. Cette mesure temporaire répond au fait que ces colis pénètrent actuellement dans le marché unique en franchise de droits, ce qui entraîne une concurrence déloyale pour les vendeurs européens, des risques pour la santé et la sécurité des consommateurs, ainsi que des niveaux élevés de fraude, et suscite des préoccupations environnementales. Cette mesure restera d'application jusqu'à l'entrée en vigueur du régime permanent qui a été arrêté en novembre 2025.

### **Propositions de renforcement du MACF**

Le 17 décembre 2025, la Commission a [proposé](#) des mesures visant à empêcher tout

contournement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), en réponse aux retours d'information reçus de l'industrie. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, le champ d'application du MACF s'étendrait à des produits en aval spécifiques à forte teneur en acier et en aluminium. En réponse à l'appel lancé par le secteur, un régime d'aide temporaire est mis en place afin de protéger les producteurs de l'UE vulnérables aux fuites de carbone.

## ->FISCALITÉ INTERNATIONALE

### L'OCDE publie ses statistiques des recettes publiques 2025

Le 9 décembre 2025, l'OCDE a publié ses [statistiques des recettes publiques 2025](#) contenant des données définitives sur les États de l'OCDE pour 2023, ainsi que des données provisoires pour 2024, année durant laquelle de nombreux États membres ont adopté des mesures visant à accroître les recettes en réponse à des tensions à court et à long termes sur les dépenses. En 2024, le ratio moyen impôts/PIB des États de l'OCDE a augmenté de 0,3 point de pourcentage (point) pour s'établir à 34,1 %. C'est la première année que le ratio impôts/PIB augmente depuis 2021, de sorte que le ratio moyen pour les 38 États étudiés dans ce rapport a atteint son plus haut niveau jamais enregistré. Cette édition inclut une étude spéciale sur la décomposition des recettes fiscales de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans les États de l'OCDE. Juste avant, le 3 décembre, l'OCDE a aussi publié ses [statistiques des recettes publiques en Afrique 2025](#), concernant 38 États et comprenant une étude des similitudes et particularités des systèmes de classification des recettes publiques africaines. Bien que toujours inférieur aux niveaux moyens de l'Asie et du Pacifique (19.6 %), de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC, 21.3 %) et des États de l'OCDE (33.9 %), le rapport recettes fiscale/PIB de ces États a sensiblement augmenté ses dix dernières années (mais pas en 2022-2023) en raison notamment d'une augmentation des recettes de l'IS. Par ailleurs, tout au long du mois de décembre, dans le cadre de son soutien à la [transparence fiscale et à la coopération internationale](#), elle a publié plusieurs documents : le 2 décembre, la mise à jour 2025 de l'[Examen par les pairs de l'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers](#) et son [Rapport de suivi renforcé sur la mise en œuvre de la norme de transparence et d'échange de renseignements sur demande](#) ; le 17 décembre, le [texte consolidé de la Norme Commune de Déclaration \(norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale\)](#) ainsi que ses [Rapports d'examen par les pairs relatifs à l'échange de renseignements sur les décisions fiscales de 2024 \(Pratiques fiscales dommageables – Cadre inclusif sur le BEPS : Action 5\)](#). Enfin, le 10 décembre, elle a publié un intéressant rapport « [Initiatives en faveur de la dématérialisation et de transformation numérique des administrations fiscales](#) » qui résume les données issues de l'inventaire des initiatives de technologie fiscale (ITI) pour les 54 membres du Forum de l'OCDE sur l'administration fiscale (FTA).

## ->MONNAIES

### **Malgré les tensions internes, la Fed baisse à nouveau ses taux**

Le 10 décembre 2025, pour la troisième fois consécutive, une première depuis 2019, la banque centrale américaine (*Federal Reserve* - dite Fed) a réduit ses taux d'un quart de point. Ils se situent désormais entre 3,5% et 3,75%. C'est leur niveau le plus bas depuis trois ans mais cela ne suffit toujours pas au président Trump qui nie la persistance de l'inflation. Il devrait prochainement nommer le successeur de Jérôme Powell, qui succédera à ce dernier à la tête d'un conseil d'administration très divisé sur la politique monétaire à mener.

## ->DÉVELOPPEMENT

### **La Roumanie associé auprès du CAD de l'OCDE**

Le 19 décembre, la Roumanie, État non membre de l'OCDE, est devenue le premier État à bénéficier du statut d'Associé auprès du Comité d'aide au développement (CAD) de l'organisation internationale. Cela lui permet de prendre part aux travaux du CAD comme les autres États membres, et notamment de participer à la prise de décisions (à l'exception de celles qui concernent l'adhésion des États membres de l'OCDE au CAD).

## **FINANCES PUBLIQUES EUROPÉENNES**

## ->POLITIQUE EUROPÉENNE

### **Le soutien à l'Ukraine**

Lors de sa réunion du 18 décembre 2025, 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. Il a réitéré le soutien résolu de l'UE à l'Ukraine sur la voie de son adhésion, et s'est félicité des progrès significatifs réalisés jusqu'à présent par l'Ukraine dans les circonstances les plus difficiles. L'UE soutient une paix globale, juste et durable en Ukraine, fondée sur les principes de la charte des Nations unies et sur le droit international. Avec les États membres, elle est prête à contribuer à des garanties de sécurité solides et crédibles pour l'Ukraine, notamment dans le cadre de la coalition des volontaires et en coopération avec les États-Unis. Le Conseil européen a également 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 contrecarrer et décourager l'agression russe, y compris à long terme. Rappelant ses conclusions précédentes (v. Repères, oct. 2025) dans lesquelles il avait souligné 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 cette dernière des dommages causés, il a indiqué que l'UE a, compte tenu de la

situation sans précédent, adopté des mesures d'urgence exceptionnelles (art. 122 TFUE), temporaires et dûment justifiées immobilisant ces avoirs de manière plus durable. Le Conseil et le Parlement européen devront poursuivre les travaux sur les aspects techniques et juridiques des instruments établissant un prêt de réparation sur la base des soldes de trésorerie associés aux avoirs immobilisés de la Russie. Ce faisant, le Conseil européen a acté l'échec – au moins provisoire – de la proposition de créer un mécanisme fondé sur les 210 Md€ d'avoirs de la banque centrale russe immobilisés dans l'UE. Cette proposition s'est heurtée aux réticences de plusieurs États dont la Belgique qui demandait des garanties non plafonnées pour se protéger – elle-même et Euroclear, le dépositaire qui détient la majeure partie des actifs en cause – de mesures de rétorsion.

Dans le même temps, en vue d'assurer le soutien financier nécessaire à l'Ukraine à compter du deuxième trimestre de 2026, y compris pour ce qui est de ses besoins militaires, le Conseil européen a décidé de lui accorder un prêt de 90 Md€ pour les années 2026 et 2027 sur la base d'un emprunt de l'UE sur les marchés des capitaux qui sera couvert par la marge de manœuvre du budget européen. L'instrument ainsi mobilisé est fondé sur l'article 212 du TFUE qui prévoit que « *l'UE mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement.* » L'UE agit dans le cadre d'une coopération renforcée (art. 20 du TUE), aucune mobilisation de ressources du budget européen en tant que garantie pour ce prêt ne devant avoir d'incidence sur les obligations financières de la République tchèque, de la Hongrie et de la Slovaquie. Ce sont donc au total 24 États membres qui soutiennent un dispositif indispensable pour que l'Ukraine ne soit privée de liquidités à court terme. Ce prêt ne serait remboursé par l'Ukraine qu'une fois des réparations reçues. D'ici là, les avoirs russes resteront immobilisés et l'UE se réserve le droit d'y recourir pour rembourser le prêt, dans le plein respect du droit de l'UE et du droit international. Selon le Conseil européen, ce prêt doit concourir à renforcer les industries européenne et ukrainienne de la défense et au maintien par l'Ukraine de l'état de droit, y compris la lutte contre la corruption. Il souligne le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et les intérêts de tous les États membres en matière de sécurité et de défense.

## **Le financement de la défense européenne**

La réunion du 18 décembre 2025 a permis au Conseil européen de faire un point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ses précédentes conclusions sur la défense et la sécurité européennes qui visaient à accroître de manière décisive la préparation de l'Europe en matière de défense d'ici à 2030, à réduire les dépendances stratégiques et à répondre aux lacunes en matière de capacités critiques, y compris dans le domaine spatial, selon – indiquent les conclusions – « *une approche à 360 degrés* ». Cette question de la défense européenne a pris une nouvelle dimension à la suite de la publication de la nouvelle stratégie de la sécurité américaine, rendue publique le 5 décembre, très critique à l'égard de l'UE,

laquelle est notamment invitée à assumer « la responsabilité première de sa propre défense ». Le Conseil européen a ainsi passé en revue les travaux relatifs aux coalitions capacitaire menées par les États membres, les domaines prioritaires en matière de capacités et le lancement de projets concrets au cours du premier semestre de 2026, y compris avec le soutien des instruments « Safe » et « EDIP » (programme pour l'industrie européenne de la défense), de même que les travaux relatifs au renforcement de l'Agence européenne de défense. L'instrument « Safe », entré en vigueur le 28 mai 2025 (v. Repères, mai 2025), doit fournir jusqu'à 150 Md€ de prêts pour aider les États membres de l'UE à accroître significativement et rapidement leurs investissements dans le domaine de la défense au moyen d'acquisitions conjointes. Il est financé par l'emprunt, plus particulièrement par l'émission d'obligations de l'UE. Les contrats d'acquisition conjointe doivent garantir que le coût des composants originaires de l'extérieur de l'UE (ou des États de l'AELE membres de l'EEE et d'Ukraine) ne dépasse pas 35 % du coût estimé des composants du produit final. L'instrument « Safe » est ouvert aux États tiers, comme l'Ukraine, et les États de l'EEE et les États candidats ou candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. D'autres États tiers pourront participer aux acquisitions conjointes à condition d'avoir préalablement conclu un partenariat en matière de sécurité et de défense avec l'UE. En décembre 2025, le Conseil a confirmé la participation du Canada à l'instrument « Safe ». Des négociations ont été ouvertes avec le Royaume-Uni.

Le 8 décembre 2025, le Conseil a par ailleurs adopté le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP), qui avait été approuvé par le Parlement européen le 25 novembre. Dans le cadre de l'EDIP, l'UE fournira 1,5 Md€ sous forme de subventions afin de renforcer la préparation de l'Europe en matière de défense pour la période 2025-2027. Les acquisitions conjointes seront l'un des piliers de l'EDIP. Au moins 65 % des composants des produits finaux devront être issus de l'UE ou d'un État associé. Les États membres ne pourront acquérir que des produits qui ne sont soumis à aucune restriction imposée par un État tiers non associé limitant leur capacité à les utiliser.

## **Conseil ECOFIN : la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)**

Le Conseil ECOFIN du 12 décembre 2025 a adopté des décisions d'exécution approuvant les modifications ciblées apportées par l'Autriche, Chypre, la France, la Grèce, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et la République tchèque à leurs plans pour la reprise et la résilience. La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) constitue l'élément central du plan *NextGenerationEU* mis en place pour remédier aux dommages économiques et sociaux immédiats causés par la crise sanitaire liée à la Covid-19. Pour en bénéficier, les États membres doivent présenter à la Commission des plans pour la reprise et la résilience (PRR) exposant les réformes et les investissements qu'ils entendent mettre en œuvre d'ici la fin du mois d'août 2026. À ce jour, environ 378 Md€ ont été décaissés au titre de la FRR.

## ->BUDGET EUROPÉEN

### Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034

Le Conseil européen du 18 décembre 2025 a invité la nouvelle présidence chypriote à poursuivre les travaux déjà engagés, en vue de parvenir à un accord avant la fin de 2026, ce qui permettrait l'adoption d'actes législatifs en 2027, condition préalable pour que les financements de l'UE parviennent aux bénéficiaires sans interruption en janvier 2028. Avant la réunion des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil « affaires générales » avait tenu, le 16 décembre, un quatrième débat d'orientation sur le CFP de l'UE pour la période 2028-2034. L'échange de vues entre les ministres avait porté sur le premier cadre de négociation, document, élaboré sous la responsabilité de la présidence danoise. Le Conseil avait également pris note des rapports sur l'état des travaux concernant le CFP, le projet de règlement établissant le Fonds européen pour la compétitivité, le projet de règlement relatif aux plans de partenariat national et régional (plans PNR) et le projet de règlement établissant l'instrument « Europe dans le monde ».

Le 16 juillet 2025, la Commission avait présenté un paquet de propositions relatives au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034, qui comprenait une proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034, une proposition d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'UE, ainsi qu'un certain nombre de propositions législatives sectorielles (v. [Repères, juillet 2025](#)). Le 3 septembre 2025, la Commission a présenté des propositions législatives sectorielles supplémentaires.

Le 2 juillet 2025, le Conseil avait créé un groupe *ad hoc* sur le cadre financier pluriannuel chargé d'examiner les propositions de règlement fixant le cadre financier pluriannuel et d'accord institutionnel présentées par la Commission, ainsi que les questions financières et horizontales relevant des propositions sectorielles, y compris le cadre général de la gouvernance et la structure des différents programmes. Le groupe *ad hoc* sur le CFP a tenu 24 réunions entre le 18 juillet et le 4 décembre 2025. La présidence danoise a consacré les réunions qui se sont tenues en juillet et en septembre à des éléments horizontaux du paquet relatif au CFP, y compris la simplification, la flexibilité, la gouvernance, l'impact et la performance. Les réunions ont également porté sur des aspects financiers et horizontaux de la rubrique 2 (« Compétitivité, prospérité et sécurité »), et en particulier sur le nouveau Fonds européen pour la compétitivité et ses liens avec d'autres programmes. Les réunions d'octobre ont été largement consacrées à l'examen de la rubrique 1 (« Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité »), l'accent étant mis sur les principales caractéristiques des plans de partenariat national et régional, leur cadre de référence, la simplification, les clés de répartition, la dégressivité de l'aide au revenu dans le cadre de la politique agricole commune, le remboursement du plan de relance *NextGenerationEU*, les conditions

horizontales, la facilité de l'UE et Catalyst Europe (mécanisme de prêts garantis par l'UE afin de stimuler les investissements stratégiques). En novembre, le groupe a examiné la rubrique 3 (« *Europe dans le monde* »), y compris le soutien à l'Ukraine, ainsi que la rubrique 4 (« *Administration* »), et les recettes. Enfin, en décembre, il a achevé l'examen du « paquet » en vue de préparer le projet de cadre de négociation. De juillet à octobre, le groupe « *Ressources propres* » a consacré cinq réunions à l'examen de la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'UE. En outre, le 10 octobre, le Conseil Ecofin a tenu un débat d'orientation sur ce thème. La présidence danoise a également exprimé sa détermination, en collaboration avec les futures présidences chypriote et irlandaise, à mener les travaux relatifs au CFP dans un esprit d'ouverture et de collaboration constructive avec le Parlement européen (PE). Sur la base des discussions menées au sein du groupe *ad hoc*, le Comité des représentants permanents (COREPER), le Conseil et la présidence ont présenté un projet de cadre de négociation qui a pour objectif de recenser les questions qui devront être abordées lors des négociations sur le CFP et, le cas échéant, de faciliter les discussions sur les options et solutions possibles pour chacun des points. La présentation du projet de cadre de négociation n'a pas pour objectif de donner lieu à des débats conclusifs à ce stade. Le projet est élaboré sous la seule responsabilité de la présidence et n'est contraignant pour aucune délégation. Compte tenu de la complexité des discussions, des approfondissements seront nécessaires tant sur le plan technique que par l'adoption d'orientations politiques, selon les sujets en cause.

## -> PACTE DE STABILITÉ

### La réunion de l'Eurogroupe : les projets de plan budgétaire (PPP) pour 2026

Lors de sa réunion du 11 décembre 2025, l'Eurogroupe a adopté une Déclaration sur les projets de plan budgétaire (PPP) pour 2026. La Déclaration porte d'abord un regard positif sur l'économie de la zone euro qui s'est montrée significativement résiliente, en dépit d'un environnement extérieur défavorable. La croissance économique en 2025 a dépassé les prévisions, soutenue par un investissement et une consommation en hausse, par la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et d'autres fonds européens. La croissance devrait se maintenir à un niveau modéré en 2026, avec des conditions clés pour l'expansion de l'activité économique, telles que des marchés du travail robustes et des conditions de financement favorables. L'inflation a déclélé pour se stabiliser autour de l'objectif de 2 %. L'économie de la zone euro doit encore faire face à une grande incertitude, avec en particulier des risques géopolitiques et sur le commerce global, qui pèsera sur les perspectives de croissance. D'après les prévisions de la Commission, à l'automne dernier, une augmentation légère du déficit public et des ratios de dette est attendue dans la zone euro, avec toutefois des différences importantes entre les États membres. Le ratio de déficit devrait passer à 3,2 % du PIB en 2025 et à 3,3 % en 2026, dans un contexte où l'effort accru sur la défense pèse sur la dépense publique. La dette publique devrait augmenter à 88,8 % du PIB en 2025 et à 89,8 % en 2026. La Déclaration rappelle que, utilisant les flexibilités

permises par le cadre révisé de gouvernance économique, le Conseil a activé les clauses nationales dérogatoires aux règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), entre 2025 et 2028, pour 12 États membres de la zone euro afin de les aider dans leur transition vers un effort de défense plus soutenu tout en préservant la viabilité budgétaire. S'attendant à une année budgétaire 2026 globalement neutre, l'Eurogroupe souligne toutefois l'importance d'une maîtrise des dépenses courantes, en particulier dans les États ayant un niveau élevé d'endettement public. Se fondant sur les évaluations de la Commission et sur la communication de celle-ci sur le Semestre européen 2026, l'Eurogroupe a accueilli positivement les PPP pour 2026 – considérés comme conformes – de l'Autriche, de l'Italie, de la Slovaquie et de la France, qui sont soumis à une procédure de déficit excessif, ainsi que les projets de Chypre, de l'Estonie, de la Finlande, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Irlande, de la Lettonie, du Luxembourg et du Portugal. En revanche, il a considéré comme comportant un risque de non-conformité les PPP de trois États (Croatie, Lituanie et Slovénie) et de non-conformité matérielle ceux de deux autres (Pays-Bas, sous surveillance préventive et Malte, sous procédure de déficit excessif, mais dans les deux cas avec des niveaux d'endettement bien en-dessous du taux de référence de 60% du PIB) au regard des taux d'augmentation recommandés par le Conseil. Ces États devront se conformer aux exigences du PSC. Enfin, deux États membres (Espagne et Belgique), qui n'avaient pas encore soumis leur PPP, ont été invités à le faire dès que possible. L'Eurogroupe a par ailleurs élu M. Kyriakos Pierrakakis, ministre grec de l'économie et des finances, à sa présidence. Le nouveau président a pris ses fonctions le 12 décembre 2025 pour un mandat de deux ans et demi.

## **La feuille de route pour le semestre européen 2026**

Lors du Conseil «affaires générales» du 16 décembre 2025, la présidence danoise et la future présidence chypriote ont présenté la feuille de route pour le Semestre européen 2026. Celui-ci sera organisé en deux phases : la première couvrira, de manière détaillée, la période allant jusqu'au Conseil européen de mars ; la seconde phase, plus indicative, s'étendra du Conseil européen de mars à celui de juin 2026. Le cycle annuel du Semestre européen a débuté le 25 novembre 2025, avec la présentation par la Commission de son «paquet d'automne», qui invite les États membres à prendre des mesures pour renforcer la compétitivité, la productivité et l'innovation de l'Europe. Conformément au nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE, qui s'applique depuis 2024, chaque État membre présentera en avril un plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PSMT) exposant sa trajectoire budgétaire ainsi que des investissements et des réformes publics prioritaires. Dans le cadre de son «paquet de printemps», en mai-juin, la Commission publiera des rapports par États pour l'ensemble des membres. Elle formulera également des recommandations par États qui seront débattues avec chaque État membre dans le cadre de la surveillance budgétaire multilatérale. A l'issue de ces discussions, le Conseil sera en mesure, à compter du mois de juin, d'arrêter la version finale des recommandations par États, que les États membres seront ensuite invités à mettre en œuvre. Avant leur adoption formelle par le Conseil, le Conseil européen pourra débattre des recommandations finales...

## ->EURO

### Les taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE)

Le 18 décembre 2025, le Conseil des gouverneurs de la BCE a décidé de laisser inchangés ses trois taux d'intérêt directeurs. Les taux d'intérêt de la facilité de dépôt, des opérations principales de refinancement et de la facilité de prêt marginal resteront ainsi inchangés, à respectivement 2 %, 2,15 % et 2,40 %. L'évaluation actualisée a, en effet, confirmé à nouveau que l'inflation devrait se stabiliser au niveau de l'objectif de 2 % à moyen terme. Selon les nouvelles projections des services de l'Eurosystème, l'inflation totale devrait s'établir en moyenne à 2,1 % en 2025, 1,9 % en 2026, 1,8 % en 2027 et 2 % en 2028. Les prix hors énergie et produits alimentaires devraient augmenter en moyenne de 2,4 % en 2025, 2,2 % en 2026, 1,9 % en 2027 et 2 % en 2028. La croissance a par ailleurs été révisée à la hausse, à 1,4 % en 2025, 1,2 % en 2026 et 1,4 % en 2027 ; elle devrait se maintenir à 1,4 % en 2028.

## ->ÉTATS-MEMBRES

### Le rapport annuel de la Commission européenne sur la simplification

Lors de la réunion du Conseil « Compétitivité » du 8 décembre 2025, le commissaire à l'économie et à la productivité M. Valdis Dombrovskis a présenté un rapport de synthèse annuel « sur la simplification, la mise en œuvre et l'application ». Ce rapport souligne les progrès réalisés en matière de simplification de la réglementation. L'objectif est de parvenir à une réduction de 25 % des charges administratives et de 35 % pour les PME, soit une économie de 37,5 Md€. Selon la Commission européenne, les six trains de mesures omnibus qu'elle a proposés pourraient permettre de réaliser 8,6 Md€ d'économies, ce qui représenterait plus de 20 % de l'objectif. Concernant le respect de l'application des règles, plus de 1500 procédures d'infraction sont en cours. Toutefois, la Commission en a résolu la plupart par le dialogue, 95 % des affaires ayant été traitées avant que la CJUE ne soit saisie.

## ->DÉVELOPPEMENT

### Le Sommet UE-Balkans : la réaffirmation du partenariat stratégique

Le Sommet UE-Balkans du 18 décembre 2025 a permis de réaffirmer l'importance du partenariat stratégique entre l'UE et les pays de la région dans un contexte marqué par la transformation radicale de la situation géopolitique mondiale, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et le conflit au Proche-Orient. La Déclaration de Bruxelles, adoptée dans le cadre du Sommet, souligne que les parties partagent « un avenir commun » et sont confrontées à des défis urgents qu'elles ne peuvent relever qu'ensemble. L'UE réaffirme une nouvelle fois son « attachement total et sans équivoque à la perspective de l'adhésion des Balkans occidentaux à l'Union européenne ». Lancé en 2023, le plan de croissance pour les Balkans occidentaux joue un rôle spécifique. Il tend à intégrer davantage

les partenaires de la région dans le marché unique de l'UE, à faire progresser la coopération économique régionale, ainsi qu'à encourager les réformes nécessaires liées à l'UE. La Facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux est dotée d'une enveloppe de 6 Md€. L'UE est le principal partenaire commercial, investisseur et donateur de la région. La Déclaration de Bruxelles souligne que le plan de croissance pourrait « *doubler la croissance économique de la région au cours de la prochaine décennie. Il permettra d'accélérer la convergence socio-économique entre les Balkans occidentaux et l'UE, à condition que les partenaires mettent en œuvre les réformes liées à l'UE* ».

---

**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)