

L'ANNÉE 2025 : LES FINANCES PUBLIQUES HORS DE CONTRÔLE

Michel Le Clainche

Déficits augmentés, budget « frankenstein », « folie fiscale », réformes sociales différées, régression des finances vertes, immobilisme de la modernisation de la gestion publique, reculades de l'Europe, régulations internationales abandonnées... Les finances et la gestion publiques n'ont jamais été aussi présentes dans l'actualité mais elles n'ont jamais été si peu maîtrisées par les pouvoirs publics « responsables ». Le chaos généralisé n'est pas encore certain mais il faudra régler les ardoises un jour.

-> BUDGET DE L'ÉTAT : DES DÉFICITS NON MAÎTRISÉS

Le déficit public 2024 à 5,8% du PIB

Dans un rapport publié le 13 février, la **Cour des comptes** situe le déficit public à 175 Md€, soit 6 points de PIB, contre 5,5% en 2023 et 4,7% en 2022 avec un écart de 1,6 point par rapport à la prévision du PLF pour 2024. Dans une **note du 27 mars 2025**, l'**INSEE** établit le déficit public 2024 à 168,6Md, soit 5,8% du PIB. La dette publique bondit à 113,2 % après 109,8 % en 2023.

Le projet de loi relatif aux résultats de gestion et portant approbation ses comptes 2024 présenté le 16 avril arrête le solde budgétaire de l'État à 155,9 Md€ et le solde des administrations publiques à 5,8 % du PIB. L'Assemblée nationale et le Sénat ont refusé d'approuver ces comptes en raison du décalage entre les prévisions et l'exécution.

Dans son **rapport du 16 avril sur l'exécution et les résultats du budget de l'État en 2024**, la Cour des comptes relève l'extinction des boucliers tarifaires qui permet une baisse de 11,3 Md€ de dépenses mais note que le niveau élevé du déficit tient aux prévisions de recettes trop optimistes de la loi de finances initiale (22,8 Md€ d'écart) et à l'absence d'économies structurelles.

Les dépenses publiques liées aux JO de 2024

Après une note d'étape du 23 juin 2025, la Cour des comptes a publié le 29 septembre 2025 son **rapport définitif** sur l'évaluation des dépenses publiques engagées lors des jeux olympiques et para-olympiques de 2024 et trois rapports thématiques sur le défi sécuritaire, sur l'organisation des transports et des mobilités et sur la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo). Le budget du Comité d'organisation (COJOP) a reposé essentiellement sur des financements privés et s'est soldé par un excédent. Les dépenses d'organisation (sécurité, transport, santé) se sont élevées à 3Md€ et à 3,6 Md€ pour les infrastructures. Les

recettes publiques s'élèvent environ à 0,3 Md€ (83 M€ de TVA et 196 M€ de recettes publicitaires d'Ile-de-France mobilités et France télévisions). La Cour ne déplore aucune dérive majeure des coûts. Elle est plus critique sur les primes exceptionnelles accordées aux agents des transports publics et aux effectifs de sécurité.

Le 16 décembre 2025, le Haut-commissariat à la stratégie et au plan a publié [une note d'évaluation socio-économique des JO](#). Au-delà des coûts budgétaires, l'étude évalue le coût climatique des JO ainsi que de nombreux bénéfices, pour les spectateurs et les téléspectateurs, ou en matière de tourisme et d'emploi. Elle intègre également les premiers effets de l'héritage des Jeux, en matière d'infrastructures et de pratique sportive. Elle évalue ainsi un coût net de l'événement sensiblement réduit, divisé par deux par rapport au coût budgétaire mesuré (3 Md€ contre 6,6 Md€ pour la Cour des comptes), alors même que de nombreux effets positifs n'ont pu être quantifiés ou se manifesteront dans la durée tels que l'image de la France, la satisfaction des volontaires, l'amélioration des transports franciliens, l'accroissement de la pratique des para-sports.

Le budget 2025 à 5,4 % du PIB

Le gouvernement Barnier ayant été censuré le 4 décembre 2024, **une loi de finances spéciale avait été promulguée le 20 décembre** afin de permettre à l'État de continuer à prélever les impôts et d'emprunter pour assurer la continuité des services publics. Le nouveau Premier ministre François Bayrou a présenté **en janvier un nouveau projet de loi de finances pour 2025** qui tient compte du projet déposé en octobre 2024 et des débats de décembre au Sénat. Une commission mixte paritaire a élaboré un texte de compromis les 30 et 31 janvier. Le gouvernement a engagé sa responsabilité sur la loi de finances qui a été publiée au JORF du 15 février 2025 ([loi n° 2025-217 du 14 février 2025](#)) après examen par le Conseil constitutionnel qui a validé la procédure malgré le non-respect des délais et la non-communication de certains documents.

La loi de finances pour 2025 prévoit **un déficit public à 5,4 % du PIB et une dette publique à 115,5 % du PIB**. Ces données sont précisées dans le [rapport d'avancement du plan budgétaire et structurel à moyen terme \(PSMT\)](#) **publié le 16 avril 2025** qui détaillent les mesures prises et envisagées pour atteindre les objectifs de 4,6 % en 2026 et sous la barre de 3 % en 2029.

Après une première réunion du comité d'alerte chargé du suivi de l'exécution budgétaire 2025, le 15 avril, **le gouvernement a annulé, par décret du 25 avril 2025, des crédits** de 3,1 Md€ en autorisations d'engagement et de 2,7 Md€ en crédits de paiement.

Le 23 avril, le Premier ministre a adressé aux ministres deux circulaires sur la gestion budgétaire pour les inviter à s'engager dans la maîtrise des dépenses publiques afin de sécuriser l'atteinte des objectifs pour 2025. Une seconde réunion du comité d'alerte le 26 juin conduit à décider **un nouvel effort de 5Md€ sur les dépenses** (3 Md€ pour l'État

et 1,7 Md€ pour l'assurance maladie).

Le projet de loi de fin de gestion a été adopté au conseil des ministres du 10 novembre 2025 et adopté le 2 décembre par l'Assemblée nationale ([L. n°2025-1173 du 8 déc. 2025](#)) Il prévoit l'annulation supplémentaire de 4,2 Md€ sur les dépenses pilotables et de 6,1 Md€ sur les autres dépenses. Il ouvre 3 Md€ de crédits (prix de l'énergie, défense, Mayotte et Nouvelle-Calédonie, incendies). Le solde est maintenu à -5,4 % du PIB, soit 131,6 Md€ contre 156 Md€ en 2024 et 139 Md€ en LFI.

Des alertes récurrentes

La Cour constate, dans son rapport du 13 février 2025, que la dette culmine à 3.300 Md€ et les charges d'intérêt à 59 Md€. Elle prévoit pour 2029 une dette dépassant 125 points de PIB et une charge annuelle d'intérêts de 107Md€ qui deviendrait le premier poste budgétaire de l'État et conclut que « *la France est au pied du mur* ».

Le Haut conseil des finances publiques dans son avis du 14 avril sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2024 constate que « *la France ne s'est ainsi toujours pas engagée dans le rétablissement de ses finances publiques* ». Dans son **avis du 15 avril** sur l'avancement annuel du PSMT, le HCFP souligne que : « *la nécessaire réduction du déficit public suppose une stratégie cohérente et crédible de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB et d'évolution des prélèvements obligatoires* ».

Dans ses prévisions économiques de printemps publiées le 19 mai, la Commission européenne fait état de son scepticisme sur l'engagement français de ramener le déficit à 5,4 % en 2025 et encore moins à 3 % du PIB en 2029.

Dans un **rapport du 22 mai, le FMI** estime que les autorités françaises doivent redresser les finances publiques et poursuivre les réformes structurelles pour stimuler une croissance durable. Elles doivent s'attacher à rationaliser davantage les dépenses publiques et en renforcer l'efficacité.

Le 2 juillet, la Cour des comptes, dans son [rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques](#), sonne à nouveau l'alarme. Le déficit public s'est établi à 5,8 points de PIB en 2024, en hausse de 0,4 point par rapport à 2023 et de 1,4 point par rapport à la programmation initiale de l'automne 2023 en raison d'une hausse des dépenses publiques qui augmente de 2,7 % en volume, soit plus de deux fois plus vite que la croissance économique. Cette perte de contrôle est essentiellement imputable au dynamisme de la dépense des administrations locales et à celle des administrations de Sécurité sociale. Compte tenu du poids de la dette publique qui atteint 113,2 % du PIB et de l'augmentation de son coût, le retour du déficit public sous les 3 points de PIB en 2029, comme la France s'y est engagée, ne suffira pas par lui-même à garantir la soutenabilité de la dette. Il sera nécessaire pour cela de prolonger cet effort jusqu'à parvenir à un excédent primaire durable d'environ 1,1 point de PIB.

Dans son avis du 14 octobre 2025 sur le projet de loi de finances pour 2026, le Haut conseil des finances publiques relève la divergence de trajectoire entre le PLF et le PSMT

Même dans le scénario présenté, dont le HCFP relève à nouveau le caractère hypothétique, le déficit resterait très élevé en 2026. La dette publique continuerait de progresser, passant de plus de 113 points de PIB en 2024 à près de 118 points en 2026, tandis que la charge d'intérêts s'alourdirait de plus de 13 Md€ en seulement deux ans pour atteindre 74 Md€.

Dans un [focus du 16 octobre 2025](#) le **Conseil d'analyse économique** (CAE) a modélisé des scénarii d'ajustement des finances publiques pour parvenir, dans un délai raisonnable, à une stabilisation de la dette publique par rapport au PIB. Il faudrait opérer un ajustement de 4,2 points de PIB, correspondant à un montant allant de 112 à 127 Md€, soit 27 Md€ pour 2026 dans un scénario intermédiaire. Dans une seconde partie, le CAE présente un inventaire de 170 leviers budgétaires possibles qui reprend les propositions de la plupart des rapports publiés au cours de ces dernières années par les institutions publiques et représentent 108 Md€ d'économies, 111 Md€ d'augmentations de recettes et 45 Md€ de réformes structurelles.

Le **28 novembre 2025, l'agence de notation S&P** a dégradé la note de la France en raison de l'incertitude élevée sur les finances publiques de AA- à A+ rejoignant ainsi les évaluations de Fitch du 19 septembre 2025 et de Moody's, le 24 octobre. Désormais, la France emprunte à 10 ans à des taux plus élevés que chacun des autres pays d'Europe.

L'Institut Montaigne, laboratoire d'idées libéral, dans un [rapport du 26 novembre 2025](#), estime qu'une stabilisation de la dette nécessitera 140 Md€ d'économies d'ici à 2029. Sont cités à titre d'exemple : la réduction du niveau des retraites de 8 %, des aides au logement et des allocations de chômage et la suppression de 200 000 postes de fonctionnaires.

La fondation Terra Nova dans une [note du 11 décembre 2025](#) de Guillaume Hannezo évalue l'effort de redressement à 120 Md€. Il recommande d'accroître les prélèvements obligatoires sur l'ensemble des contribuables, la TVA ou la CSG, et de réduire de plus de 10 % les revenus des retraités.

Le 19 décembre 2025, **l'INSEE publie les derniers chiffres de la dette publique** à la fin septembre : 3 482 Md€ soit 117,4 % du PIB et pourrait atteindre 129 % en 2030 selon le FMI. Les intérêts de la dette représentaient 52 Md€ en 2025 et pourraient atteindre 60 Md€ en 2026 et 77 Md€ en 2028.

La préparation chaotique du budget 2026

Le plan du Gouvernement pour le rééquilibrage des comptes publics, annoncé le 23 mai par François Bayrou, a été présenté le 15 juillet 2025. Ce plan, qui conduit à un ajustement de 43,8 Md€ (compte-tenu du supplément à la loi de programmation militaire

annoncé le 13 juillet par le Président de la République), doit permettre de revenir à un déficit des administrations publiques de 4,6 % en 2026, de 4,1 % en 2027, de 3,4 % en 2028 et de 2,8 % en 2029, ainsi que d'amorcer le reflux de la dette à partir de 2028. Il prévoit, en premier lieu, à hauteur des deux tiers, des mesures d'économies (12 Md€ concernant l'État et ses opérateurs, 5,3 Md€ les collectivités locales, 5,5 Md€ la Sécurité sociale) auxquels on peut ajouter les 7,1 Md€ au titre de « *l'année blanche* » (gel de l'indexation des prestations sociales et des retraites ; non-indexation des barèmes de l'impôt sur le revenu et de la CSG). En second lieu, à hauteur d'un tiers environ, il comporte des hausses des prélèvements fiscaux et sociaux (4,2 Md€ de mesures « *d'équité fiscale* », dont la suppression de l'abattement de 10 % pour les retraités, la prolongation de la contribution différentielle sur les hauts revenus, une mesure de lutte contre l'optimisation fiscale des holdings, une taxe sur les petits colis, 2,3 Md€ au titre de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, 3,4 Md€ provenant de la suppression de niches fiscales et sociales). Dans un second volet intitulé « *En avant la production* », le Premier ministre a annoncé le dépôt avant la fin de l'année d'un projet de loi créant une « *allocation sociale unifiée* », l'inscription dans le PLFSS pour 2026 de mesures en faveur des mères de famille et de la pénibilité, de nouvelles négociations sur l'assurance chômage, un nouveau chantier sur le droit du travail, une « *réflexion sur la refondation du financement de notre modèle social* », un plan de simplification par voie d'ordonnances et, mesure très controversée, la suppression de deux jours fériés pour les salariés et les fonctionnaires.

Le Premier ministre, F. Bayrou, a engagé le **8 septembre la responsabilité du Gouvernement** devant l'Assemblée nationale réunie en session extraordinaire, autour de la « *question centrale* » de « *la maîtrise de nos finances publiques* ». La majorité de l'Assemblée n'a pas approuvé la déclaration de politique générale du Gouvernement, entraînant la démission de celui-ci.

Le projet de loi de finances pour 2026 a été présenté en conseil des ministres le 14 octobre 2025 par le gouvernement de M.Sébastien Lecornu. Le solde public atteindrait -4,7 % du PIB, en amélioration de +0,6 point de PIB par rapport à 2025. L'ajustement budgétaire (31 Md€ contre 43,8 Md€ du plan Bayrou) proposé pour 2026 repose prioritairement sur la maîtrise des dépenses publiques (17 Md€ au lieu de 28 Md€). Côté recettes, l'effort en 2026 (14 Md€ au lieu de 15 Md€) reposerait avant tout sur les contribuables disposant des moyens les plus importants, à hauteur de 6,5 Md€ (v. *infra*).

Lors de sa **déclaration de politique générale du 17 octobre 2025** à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a indiqué **renoncer à l'usage de l'article 49 al. 3 de la Constitution notamment dans le cadre du processus budgétaire et a annoncé la suspension de la réforme des retraites**. Il a néanmoins rappelé : « *à la fin de la discussion budgétaire, ce déficit devra être à moins de 5 % du PIB (...) Je ne serai pas le Premier ministre d'un dérapage des comptes publics* ».

L'Assemblée nationale n'a pu examiner que le volet recettes du PLF qu'elle rejette

par 404 voix contre une. **Le 15 décembre 2025, le Sénat adopte un budget largement amendé** : réduction des « *inventions fiscales* » des députés (V. infra Fiscalité) et vote des économies supplémentaires (non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite) mais le déficit est encore de 5,3 % du PIB. La **Commission mixte paritaire**, réunie le 19 décembre, n'a pas été conclusive. Pour la deuxième année consécutive, l'exercice commence sans budget voté.

Les dispositions provisoires pour 2026

Après **l'échec de la CMP**, le 19 décembre et le constat de l'impossibilité d'un vote du budget avant le 31 décembre, le gouvernement a présenté au conseil des ministres du 22 décembre **une loi spéciale**, prévue par les articles 47 de la Constitution et 45 de la LOLF, et destinée à assurer la continuité de la vie nationale et l'exécution des services publics. Elle autorise le gouvernement à percevoir les impôts existants, à garantir le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, à emprunter pour financer l'exécution des services publics. Elle a été votée par chaque assemblée le 23 décembre et promulguée au JORF du 27 décembre 2026 ([loi spéciale du 26 décembre 2025](#)). Par décret du 29 décembre 2025, le gouvernement a ouvert les crédits correspondants aux services votés permettant le fonctionnement des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement. **Une circulaire du 30 décembre 2025 n°6.515 SG du Premier ministre et une circulaire de la ministre de l'action et des comptes publics du 30 décembre** définissent strictement les conditions de la gestion budgétaire en attendant le vote d'une loi de finances.

->DES IDÉES DE RÉFORME DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Vers une amélioration des prévisions budgétaires ?

Le Premier président de la Cour des comptes, auditionné en janvier par la Commission des finances de l'Assemblée nationale à propos de l'inexactitude des prévisions de recettes des exercices 2023 et 2024, a suggéré de doter le Haut conseil des finances publiques de pouvoirs contraignants en matière de prévisions.

Le gouvernement a présenté le 3 mars 2025 un plan d'action pour fiabiliser ses prévisions. Le nouveau comité d'alerte sur les finances publiques se réunira trois fois par an pour améliorer la transparence des finances publiques et anticiper les dérapages ; un focus sur les incertitudes budgétaires sera inclus dans le rapport social, économique et financier annexé au PLF et un retour d'expérience sur les écarts de prévisions sera joint au projet de loi d'approbation des comptes ; un cercle de prévisionnistes, académiques et institutionnels, se réunira deux fois par an ; les bases de données utilisées par Bercy seront mises à la disposition des chercheurs ; le dialogue avec la Cour des comptes sera renforcé sur les prévisions macro-économiques, de recettes et de dépenses ; l'amélioration des prévisions fiscales sera recherchée ,en particulier sur les remboursements de TVA et la gestion des

acomptes d'IS.

Le conseil des prélèvements obligatoires a publié le [10 juillet 2025 une note](#) dans laquelle il étudie la contribution des institutions financières indépendantes (IFI) en Europe. Il classe les IFI en trois catégories : les producteurs de prévisions (Autriche, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni), les validateurs de prévisions (Espagne, Italie), les évaluateurs sans pouvoirs contraignants (France, Allemagne, Portugal). Il propose de renforcer les prérogatives du **HCFP** : améliorer l'accès à l'information, renforcer ses capacités techniques internes, donner plus de poids à ses avis, accroître son autonomie d'action.

Parlementariser la LOLF ?

Une note de la Fondation Jean Jaurès du 10 mars 2025 et intitulée : « [Pourquoi la LOLF a-t-elle échoué ?](#) », dresse un bilan très critique de la LOLF et propose des réformes de grande ampleur : dresser une image budgétaire en « *coûts complets* » intégrant, au-delà des crédits budgétaires, toutes les formes de dépenses publiques (dépenses fiscales, ressources affectées, subventions, fonds de concours, prélèvements sur recettes...) ; créer une direction budgétaire propre au Parlement sur le modèle du *Congress Budget Office* américain ; rattacher le Haut conseil des finances publiques au Parlement ; organiser une reddition des comptes annuelle des ministres devant le Parlement ; instituer une loi de financement des collectivités territoriales.

Une note du Sénateur Grégory Blanc publiée par la [Fondation Jean Jaurès le 29 octobre 2025](#) préconise également des **réformes importantes de la LOLF** : prérogatives du Haut conseil des finances publiques, détente du calendrier budgétaire, meilleure association du Parlement aux prévisions et à l'exécution du budget, vision pluriannuelle, institution de lois de finances d'équilibre consacrée exclusivement au rétablissement du solde budgétaire.

Faire participer les citoyens aux choix budgétaires ?

Le 10 décembre 2025, la Plateforme progressiste animée par l'Eurodéputé Pascal Canfin a publié le [rapport sur la première conférence de consensus](#) chargée d'imaginer une trajectoire pour rendre la dette soutenable : réduire le déficit de 110Md€, hors charge d'intérêts, en sept ans. Les 150 citoyens, assistés par une brochette d'éminents économistes, se sont appuyés sur les travaux du Conseil d'analyse économique qui avait répertorié 170 leviers budgétaires. De nombreuses propositions ont émergé : clarification des compétences, gel pendant deux ans des dépenses de l'État, rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune, taxe de 2 euros sur les petits colis.

Politique immobilière de l'État : la foncière de l'État censurée

Dans sa décision du 13 février 2025 relative à la loi de finances pour 2025, le Conseil constitutionnel a censuré, comme cavalier budgétaire, l'article transformant la SA « Agence de gestion de l'immobilier de l'État » en un établissement public national industriel et

commercial qui aurait pour mission de gérer, d'entretenir et de rénover les biens immobiliers de l'État et de les mettre à la disposition des services. Le Premier ministre, dans le cadre de son projet budgétaire présenté le 15 juillet 2025, a annoncé la reprise de ce projet.

->BUDGET VERT DE L'ÉTAT

v.infra Management public

Les impacts de la démographie sur les finances publiques

Un [rapport de la Cour des comptes](#) publié le 2 décembre 2025 rappelle les transformations démographiques en cours : la part des personnes d'au moins 65 ans dans la population atteint 21,8 % fin 2024 et progressera jusqu'à 30 % en 2070 ; les effectifs en âge de travailler vont diminuer de 3,4 millions d'ici 2070. Les conséquences sur la production, l'emploi, l'épargne et l'investissement, les recettes fiscales et sociales, les coûts supplémentaires en matière sanitaire et sociale, le financement des retraites (400Md€, autour de 14 % du PIB) appellent des recommandations sur la prise en compte du coût du vieillissement dans la documentation budgétaire, l'amélioration du taux d'emploi des jeunes, des seniors, des femmes et des immigrés et une plus forte contribution des retraités au financement collectif.

Les effets de l'inflation sur les finances publiques

La Cour des comptes a étudié les effets de l'inflation élevée entre mars 2022 et septembre 2023 (+ de 5 %) sur les finances de l'État dans un [rapport publié le 1^{er} décembre 2025](#). Alors que l'inflation provoque normalement une augmentation spontanée des recettes et donc un allègement des déficits et de la dette, elle a entraîné en France une augmentation des déficits (-38 Md€ en 2022 et -46,7 Md€ en 2023) et de l'endettement (+126,9 Md€ et 146,9 Md€), principalement dû aux dépenses discrétionnaires de soutien insuffisamment ciblées. La Cour estime que l'aggravation des déficits de 1,44 % et 1,52 % du PIB et celle de l'endettement résulte essentiellement de la politique budgétaire.

->COMPTABILITÉ PUBLIQUE : MAUVAISE HUMEUR ET INQUIÉTODES

Des comptes de l'État certifiés dans la mauvaise humeur

Le 16 avril, la Cour des comptes a publié [l'acte de certification des comptes de l'État pour 2024](#). La Cour relève cinq anomalies significatives et constate l'absence d'éléments probants, suffisants et appropriés pour fonder son opinion sur onze postes des états financiers. Elle observe que ces comptes ont été établis et arrêtés sans qu'une loi de finances ait approuvé les comptes de l'exercice précédent. Le Premier président a fait part de « sa très mauvaise humeur s'agissant des suites -ou plutôt de l'absence de suites-qui sont

données à l'acte de certification » et a menacé de ne pas certifier les comptes en l'absence de progrès significatif en 2025.

Une jurisprudence construite à petits pas

La **chambre du contentieux** de la Cour des comptes a rendu une quinzaine de nouveaux arrêts.

La Cour d'appel financière a rendu sept décisions :

- Département de l'Eure 6 février 2025 : faute grave du comptable, appréciation du préjudice financier significatif, circonstances atténuantes ;
- Commune de Richwiller(Haut-Rhin) 13 février 2025 : refus de transmettre une QPC ;
- Régie Gazélec de Péronne (Somme) 16 avril 2025 : défaut de production des comptes ;
- Commune de Richwiller,(Haut-Rhin) 20 juin 2025 : octroi d'une prime irrégulière, avantage injustifié mais sans intérêt personnel direct ou indirect ;
- Agro/Paristech/ Vente du mobilier du château de Grignon (7 octobre 2025) : faute grave de gestion, circonstances atténuantes ;
- Saint-Louis Agglomération (12 décembre 2025) : treizième mois, avantage injustifié, pas d'intérêt personnel direct ou indirect ;
- Commune d'Eguilles (Bouches-du-Rhône) : faute grave de gestion ; appréciation du préjudice au moment des faits.

Refus de la protection fonctionnelle

Dans un arrêt CE 29 janvier 2025, Sté UGCC Avocats et Mme A., req. N°497840, le Conseil d'État confirme la légalité de la note du 2 avril 2024 par laquelle le Secrétariat général du Gouvernement excluait du bénéfice de la protection fonctionnelle les agents faisant l'objet de poursuites devant la Cour des comptes au motif que les sanctions prévues par la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics ne revêtent pas stricto sensu un caractère pénal.

Le Premier ministre a signé une **circulaire du 17 avril 2025** rappelant que la protection fonctionnelle ne saurait jouer dans le cadre de la responsabilité financière mais il invite les administrations à mobiliser des ressources internes pour fournir aux agents (sauf faute personnelle qui ne le justifierait pas) un appui technique, juridique et humain dans la préparation de leur défense.

Le **27 novembre 2025**, la ministre chargée des comptes publics a **répondu à la question écrite du Sénateur Darnaud** du 29 mai 2025 (n°04927) a précisé que la moitié

des déferés étaient classés sans suite et que deux tiers des affaires donnant lieu à un réquisitoire se concluaient par un classement ou un rappel à la loi. Elle a toutefois annoncé qu'une disposition législative prochaine pourrait étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle aux personnes mises en cause devant la Cour des comptes, sauf naturellement en cas de faute détachable du service, et dans les conditions d'application générales de cette protection.

Par une circulaire du 10 décembre 2025, la **directrice générale des finances publiques** a précisé le dispositif d'assistance (assistance « *métier* » et assistance « *RH* ») aux comptables publics mis en cause.

->FINANCES LOCALES : UNE SITUATION CONTRASTÉE, DES ADAPTATIONS DIVERSES

L'autonomie financière toujours encadrée

La **loi de finances pour 2025**, votée en février 2025, prévoit diverses mesures de contribution des collectivités à la réduction du déficit public, notamment : gel de la TVA affectée aux collectivités locales, création du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales (Dilico) dont les modalités ont été précisées par une circulaire du 15 mai ; diminution des dotations du fonds vert. A l'inverse, les départements pourront rehausser les taux des droits de mutation à titre onéreux de 4,50 à 5 %.

Dans le PLF 2026, le DILICO est reconduit et augmenté pour l'année 2026 à hauteur de 2 Md€ (contre 1 Md€ dans le PLF 2025) ; la restitution est étalée sur cinq ans (au lieu de trois années) ; une fraction de 20% (et non 10%) abonderait les dispositifs de solidarité financière entre collectivités.

Un rapport sénatorial (n°834) intitulé « Libre administration des collectivités : une urgence démocratique et écologique » a été adopté à l'unanimité le 8 juillet 2025 et ses conclusions ont été présentées par les sénateurs Henno et Dossus. L'insuffisance des recettes propres et des leviers à mobiliser face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité justifient des propositions déjà émises, à de nombreuses reprises, comme la redéfinition d'un système de financement des collectivités territoriales, la nécessaire consécration d'un principe constitutionnel d'autonomie fiscale des collectivités locales, la création d'un conseil d'orientation des finances locales, l'attribution d'une part de l'impôt sur les sociétés et de la CVAE maintenue aux régions et d'une fraction de CSG aux départements.

L'augmentation des dépenses publiques locales

Dans son rapport de février sur la situation des finances publiques début 2025, la **Cour** dénonce un « *emballement des dépenses locales* » qui s'élèvent à 327 Md€ en 2024, en augmentation de 5,8 % en valeur et en dépassement de 10,7 Md€ par rapport aux

prévisions du PLF 2024.

En avril, le rapport annuel d'avancement sur le PSMT note un ralentissement de la hausse des dépenses (+3,1 %) qui demeure cependant supérieure à celle de l'inflation et à celle des recettes (+2,5 %).

Dans son [rapport sur les finances locales du 27 juin 2025](#), la Cour revient sur la hausse des charges de fonctionnement du bloc communal(+4,8 % en 2024) plus rapide que celle des recettes. Moins pessimiste dans son [deuxième rapport du 30 septembre 2025](#), elle recommande d'organiser la contribution des collectivités territoriales à la réduction du déficit sur une trajectoire pluriannuelle en actualisant et en globalisant les critères de transferts financiers de l'État vers les collectivités.

Les finances et la fiscalité locales en 2024 et 2025 : des marges réduites

Le 26 septembre 2025, la DGCL a publié un [bulletin d'information statistique \(BIS n°200\)](#) intitulé « **Les finances des collectivités locales en 2024** ». Il vient confirmer la position déjà affirmée par la Cour des comptes selon laquelle la situation financière globale des collectivités locales s'est dégradée, le solde des collectivités territoriales est passé d'un besoin de financement d'environ -5,0 Md€ en 2023 à -11,4 Md€ (soit -0,4 % du PIB) en 2024. L'épargne brute des collectivités locales en 2024 atteint 32,4 Md€, en recul de -7,4 % par rapport à 2023 (35 Md€). Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) progressent en 2024 : +3,9 % ($\approx$ +7,9 Md€) par rapport à 2023. En revanche les recettes réelles de fonctionnement (RRF) n'augmentent que de +2,3 % ($\approx$ +5,3 Md€).

La [note de conjoncture de la Banque Postale](#) publiée le 23 septembre 2025 sur la situation financière du bloc communal en 2025 souligne le ralentissement des dépenses de fonctionnement en 2025 par rapport à 2024 (+2,2 % après +2,6 % en 2024). Dans le même temps, les recettes fiscales (181,1 Md€) augmenteraient plus fortement en 2025 qu'en 2024 (de 2,4 % contre +1,9 %).

En novembre 2025, **l'Observatoire de la gestion et des finances des collectivités locales** dresse dans un [Cap n°30](#) un bilan très détaillé des finances des communes et des intercommunalités en 2024.

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

Outre la reconduction du DILICO, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit de réduire le dynamisme de la TVA, à compter de « l'exercice 2026 ». La DGF retrouverait sa stabilité après trois années de hausse (+320 M€ en 2023, +320 M€ en 2024 et +150 M€ en 2025). Malgré tout, les parts péréquation continuent leur augmentation avec pour la DSU +140 M€ et pour DSR +150 M€. Une fusion des trois subventions d'investissement (dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation politique de la ville (DPV) et dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)) serait effectuée. La « *ponction de l'État* » sur le

budget des collectivités est estimée, selon les sources, entre 2 et 7 Md€.

Des annonces pour les départements

Le 14 octobre à Albi devant les Assises des départements de France, le Premier ministre a fait plusieurs annonces : projet de loi créant une allocation sociale unique (prime d'activité, revenu de solidarité active, aides au logement) ; doublement du fonds de sauvegarde pour aider les départements en difficulté, estimé à 54 selon l'association ; resserrement du Dillico sur 15 départements au lieu de 47 ; transfert de 10.000km de routes nationales ; clarification des compétences sur les questions sociales, médico-sociales et sanitaires (v.infra management public) ; transfert d'une part de la CSG.

->FISCALITÉ LOCALE : LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DE LA TH

Un [rapport de la Cour des comptes de janvier 2025](#) relatif à la (dé)territorialisation des impôts locaux fournit des données sur **les conséquences des réformes récentes**, notamment la suppression de la taxe d'habitation, la baisse de trois quart de la CVAE et la réduction de moitié de la base des locaux industriels assujettis à la taxe foncière des propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises. Ces réformes, compensées par des attributions de TVA, ont coûté plus de 38 Md€ à l'État, ont entraîné une déterritorialisation des impôts locaux et ont eu parfois un effet anti redistributif.

Dans une note [BIS n°196](#) de mai 2025, la DGCL fait le point sur les **taxes d'habitation résiduelles** après la suppression de la taxe sur les résidences principales. Les communes continuent de percevoir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ; en zone « *tendue* », elles peuvent instituer une surtaxe sur les résidences secondaires ; elles peuvent aussi bénéficier d'une taxe sur les logements vacants. Ces trois taxes représentent, en 2024, 3 Md€ de recettes. Le **bulletin statistique n°40 de la DGFIP**, publié en octobre 2025, confirme l'augmentation des taxes facultatives.

Une note [Bis n°198](#) de la DGCL de juillet 2025 fait le point sur la **fiscalité directe locale en 2024**. 119,7 Md€ (transferts de TVA incluse) ont été recouvrés, en hausse de 2,8 % par rapport à 2023. La taxe foncière sur les propriétés bâties reste le premier impôt direct avec 42 Md€. Mais la TVA est devenue la première ressource fiscale des collectivités (51,8 Md€) soit 43,3 % du total de la fiscalité locale.) Les « *taxes ménages* » (TFPB, THRS, etc.) atteignent 47,9 Md€ en 2024, contre 45,7 Md€ en 2023, soit +4,8 %. Les impôts « *économiques* » (CFE, etc.) progressent de +5 % hors fraction TVA, atteignant environ 10,9 Md€.

En novembre, une **révision « automatique » des bases de calcul de la taxe foncière**, dont la dernière évaluation générale date de 1970, est annoncée. Elle vise à prendre en compte les éléments de confort qui n'ont pas toujours été déclarés. Elle entraîne une hausse

moyenne de 63 €. Devant le tollé, le Premier ministre annonce un report au printemps 2026 de cette « *mise à jour* ».

Généralisation du compte financier unique

Le décret n° 2025-1428 du 30 décembre 2025, pris en application de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025, généralise le compte financier unique (CFU) et harmonise le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements. Toutes les collectivités territoriales devront adopter le CFU en 2027 sur les comptes de l'exercice budgétaire de 2026.

-> FINANCES SOCIALES : L'IMPOSSIBLE MAÎTRISE DES DÉPENSES

Des comptes hors de contrôle

La **LFSS n°2025-199 du 28 février 2025** prévoit un solde de -22,1 Md€ réparti en -15,4 Md€ pour l'assurance-maladie, -7,5 Md€ pour l'assurance-vieillesse, -0,7 Md€ pour la branche autonomie, +2 Md€ pour les accidents du travail, +0,4 Md€ pour la famille et +0,9 Md€ pour le FSV. Les prévisions de déficit pour les années suivantes sont de -23,2 Md€ en 2026, -23,4 (2027) et - 24,1 (2028). Le plafond d'endettement de l'ACOSS est fixé à 65 Md€. Le taux de cotisation à la Caisse nationale des collectivités locales (CNRACL) serait augmenté de 12 points entre 2025 et 2028.

Dans son **rapport 2025 sur l'application des lois de SS**, publié en mai, la **Cour des comptes évoque « une trajectoire des comptes sociaux hors de contrôle »**.

Divers autres rapports ont alertés sur l'aggravation des déficits et de la dette des organismes de sécurité sociale : le Haut conseil pour le financement de la protection sociale (HCFPS) en février, la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié le 2 juillet 2025, la Commission des comptes de la sécurité sociale en octobre 2025, la Cour des comptes dans une **communication du 3 novembre 2025 sur la situation financière de la sécurité sociale**.

Débat sur le financement de la protection sociale

En avril, pour alléger le poids du financement de la protection sociale sur les revenus du travail, le débat sur la **TVA sociale** a été relancé. En 2003, 57 Md€ sur 205 Md€ de TVA sont déjà affectés à la sécurité sociale pour compenser les allègements de charge sur les bas salaires. Une baisse d'un point de cotisation patronale pourrait être financée par une augmentation de 0,8 points des taux de TVA.

Le 6 mai 2025, l'**Union des entreprises de proximité (U2P)** a proposé un « **big bang du financement de la protection sociale** » en basculant 116 Md€ de prélèvements

affectant les revenus du travail sur d'autres bases fiscales.

France Stratégie a publié le 3 juillet le [rapport conjoint de trois conseils](#) (Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), Haut conseil pour le financement de la protection sociale (HCFIPS) et Haut conseil pour la famille, l'enfance et l'âge (HCFEA)) en vue d'un « *redressement durable de la Sécurité sociale* ». Les trois conseils passent en revue une série de propositions qui ont été déjà largement débattues. Sur le volet « *recettes* », le rapport préconise le réexamen de la politique d'exonération de charges ; un rééquilibrage de l'assiette de la CSG en direction des revenus de remplacement et du capital ; la taxation du patrimoine, au profit de la branche autonomie ; la mise en place d'une taxe sur les écrans.

Dans son **plan de redressement des finances publiques du 15 juillet 2025**, le **Premier ministre** a proposé une réflexion sur la refondation du financement de notre modèle social et préconisé un « *basculement de l'assiette* » des prélèvements sociaux.

Le 23 septembre 2025, **la MECSS du Sénat a déposé [un rapport sur le financement de la Sécurité sociale](#)** qui compile les rapports antérieurs et en présente les points d'accord. Le rapport préconise d'augmenter la quantité de travail et le taux d'emploi, en passant en revue les différentes pistes qui ont été envisagées : employabilité des seniors, priorité donnée à l'emploi des jeunes et en particulier des moins qualifiés, amélioration des modes de garde des enfants, augmentation de la durée hebdomadaire ou annuelle du travail. S'agissant des recettes, près de la moitié des recettes est assurée, comme dans la plupart des États membres de l'OCDE, par des cotisations sociales, mais leur rendement est finalement « *mité* » par de nombreuses « *niches sociales* » et par le poids des allègements de cotisations sur les bas salaires, qui représentaient en 2024 près de 90 Md€, soit près de 15 % des recettes.

Une [étude de la DREES](#) n°1357 parue en décembre 2025 **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. 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 %.

Les dépenses de l'assurance maladie non maîtrisables

Dans **la [LFSS du 28 février 2025](#)** l'objectif de progression pour 2025 est de 3,4 % avec une cible d'économies de 4,3 Md€ sur les dépenses d'assurance maladie notamment sur le prix des médicaments, les transports sanitaires et les indemnités journalières.

Le comité d'alerte de l'ONDAM dans ses avis d'avril et de juin constate des dérapages et préconise des économies comme la Cour des comptes dans une note de synthèse sur l'ONDAM publiée en avril qui suggère l'institution d'un « *bouclier sanitaire* » : les remboursements seraient, comme en Allemagne, fonction du niveau de revenu des assurés dans la limite d'un plafond.

Dans son **rapport « charges et produits » présenté en juin, la CNAM** souligne l'aggravation du déficit de l'assurance maladie : -13,8 Md€ en 2024, -16 Md€ prévus pour 2025. Elle propose 60 mesures dont des incitations à la réduction de la durée des congés de maladie, une plus grande rigueur dans la gestion des ALD, des économies sur le prix des médicaments, une meilleure articulation entre assurance maladie et les complémentaire santé.

Le Gouvernement a présenté les premières pistes d'économies aux partenaires sociaux le 22 juillet : révision du régime des affections de longue durée (ALD), report de 4 à 7 jours du délai de prise en charge des arrêts de maladie, l'instauration d'un jour de carence d'ordre public, la limitation à 15 jours des arrêts de travail.

->PRÉPARATION DU PLFSS POUR 2026

Le plan de redressement de François Bayrou

Le Premier ministre a annoncé le 15 juillet 2025 un ambitieux plan de redressement des finances publiques. La contribution de la sphère sociale peut être estimée à un tiers des 43,8 Md€ (v. supra Budget).

Dans le PLFSS pour 2026, présenté au conseil des ministres le 14 octobre, le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV dans le PLFSS pour 2026 est ramené de -23 Md€ à -17,1 Md€. Les mesures nouvelles en recettes s'élèvent à 5,5 Md€ : poursuite de la réforme des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ; remise en cause des niches sociales applicables à certains compléments de salaires ; majoration de la contribution des employeurs aux ruptures conventionnelles ; participation exceptionnelle des organismes complémentaires ; réduction puis suppression de l'exonération fiscale en faveur des apprentis.

Les économies en dépenses contribueront à hauteur de 9 Md€ : « *année blanche* » pour 2026 (gel des barèmes de l'IR et de la CSG ; non-indexation des pensions et des prestations sociales) ; économies de 7,1 Md€ sur l'assurance-maladie : doublement des franchises médicales ; recentrage du dispositif des affections de longue durée ; réduction des dépassements d'honoraires ; réduction de la durée des arrêts de travail. L'ONDAM progresse de +1,6 % (contre +3,4 % en 2025).

Au cours du débat sur le PLFSS pour 2026 à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a tenté de ménager le groupe socialiste en annonçant notamment la suspension de la réforme des retraites. Le déficit estimé s'élèverait à 23 Md€ contre 17,5 dans le projet du gouvernement.

Le texte, transmis au Sénat le 12 novembre avant la fin de son examen, a été profondément remanié et la CMP a échoué à trouver un accord.

Le 9 et le 16 décembre, **l'Assemblée nationale a adopté le PLFSS remanié (Loi n°2025-1403 du 30 décembre 2025)** après 180 heures de débat, « un texte qui ne satisfait personne ». Le déficit des régimes obligatoires de base s'établirait à -19,4 Md€ compte tenu d'une contribution de 4,5 Md€ du budget général en compensation d'allègements de cotisations. La quasi-totalité des mesures d'économies envisagées par le Gouvernement ont été abandonnées : 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€). Par ailleurs, la LFSS pour 2026 intègre la reprise par la CADES d'un montant de 15 Md€ de dette sociale votée et le plafond d'endettement de l'ACOSS pour 2026 est porté à 83 Md€.

Les retraites : la réforme de 2023, insuffisante mais suspendue

La Cour des comptes a rendu le 19 février 2025 un **rapport sur la situation financière et les perspectives du système des retraites** que lui avait demandé le Premier ministre. Partant d'une situation de départ des systèmes de retraites obligatoires à peu près équilibrée, une dégradation sensible est prévisible en dépit des effets de la réforme 2023. Le solde du système de retraite obligatoire serait de -6,6 Md€ en 2025, de -14,6 Md€ en 2030 et -31,6 Md€ en 2045. La Cour analyse l'incidence des différents leviers de rééquilibrage. Par exemple, un blocage de l'âge légal à 63 ans coûterait 5,8 Md€ de déficit supplémentaire en 2035.

Dans un second **rapport du 10 avril 2025**, la Cour analyse **les effets économiques des paramètres du système de retraites**. Elle relève que le système français se caractérise par un âge de départ effectif précoce (62 ans et 8 mois contre 63 ans et 7 mois dans la zone euro), par des dépenses élevées par rapport au PIB (13,5 % contre 11 %) et par le poids important des cotisations sociales dont les dispositifs d'allègement peuvent avoir des effets de trappe à bas salaire et de surtaxation des emplois plus qualifiés. Elle préconise une amélioration du taux d'emploi (notamment des seniors) et de la productivité, le report de l'âge de départ et une indexation des pensions sur les salaires, modulable en fonction du rapport cotisants/actifs.

Le **Conseil d'orientation des retraites (COR)** a dans son **rapport pour l'année 2025** publié en juin confirme les effets économiquement positifs du décalage de l'âge de départ qui, si ce

seul levier était activé, devrait être porté à 64,3 ans en 2020, 65,9 ans en 2045 et 66,5 ans en 2070.

Le **comité de suivi des retraites** (CSR) dans un [avis du 10 juillet 2025](#) préconise une sous-indexation des pensions.

Une **controverse sur la présentation des comptes publics** a été ouverte par les analyses de Jean-Pascal Beauffret transmises à la Cour des comptes pour son rapport de février sur les retraites. L'inspecteur des finances constate que les régimes de retraites sont financés, en plus des cotisations et des impôts affectés, par des subventions à hauteur de 20 % soit 81 Md€ dont 53 Md€ de subventions au régime des fonctionnaires de l'État. La Cour n'a pas retenu ce raisonnement. [Un focus du Conseil d'analyse économique](#) (CAE) du 19 septembre 2025 analyse la contribution employeur de l'État qui recouvre en fait trois éléments de nature différente : une cotisation employeur similaire à celle des employeurs du régime général, le financement de dispositifs de solidarité pris en charge par l'impôt et enfin une subvention permettant d'équilibrer le compte d'affectation spéciale. La note propose une nouvelle méthode d'évaluation de la cotisation salariale de l'État employeur qui se rapprocherait de celle en vigueur dans le secteur privé.

L'échec du conclave

Dans sa déclaration de politique générale du 14 janvier 2025, le Premier ministre a annoncé l'ouverture d'une négociation entre les partenaires sociaux dont les conclusions devraient faire consensus et être débattues au Parlement. Il a indiqué qu'il n'y aurait « *ni abrogation, ni suspension* » de la réforme de 2023 et que la question du maintien de l'âge légal d'ouverture des droits à 64 ans n'était « *ni un totem, ni un tabou* » dès lors que l'équilibre financier était préservé. Le conclave a tenu sa dernière séance le 23 juin avec cinq organisations au lieu de sept au départ. Malgré des points d'accord, la négociation a bloqué sur l'ouverture des droits au régime de la pénibilité, sur l'accès au dispositif « *carrières longues* » et sur le financement du retour à l'équilibre.

La suspension de la réforme des retraites

Lors de sa déclaration de politique générale, le 14 octobre, le Premier ministre a annoncé la suspension jusqu'après la tenue de l'élection présidentielle de 2027, de la réforme des retraites de 2023 portant l'âge légal de départ à 64 ans (bloqué à 62 ans et 9 mois), ainsi que de celle allongeant la durée de cotisation requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein (gelée à 170 trimestres).

Le 23 octobre, un conseil des ministres extraordinaires a adopté une lettre rectificative au PLFSS pour 2026, traduisant cet engagement. Le coût de ces mesures pour 2026 (0,4 Md€) et pour 2027 (1,8 Md€) sera compensé par une affectation équivalente du produit de la contribution exceptionnelle sur les complémentaires santé et par une augmentation de la sous-indexation des pensions. L'Assemblée nationale a adopté cette disposition le 12

septembre 2025 et l'a rétablie après sa suppression par le Sénat.

Une **conférence sur le travail, l'emploi et les retraites** a été lancée le 5 décembre 2025. Ce forum devrait durer jusqu'à l'été 2026. Il réunira les partenaires sociaux assistés de trois « *garants* » et appuyés par des administrations et des experts. Il concerne à la fois le secteur privé et le secteur public. Il pourra fournir des pistes pour de futurs accords et préparer le débat public pour la prochaine présidentielle. Le Medef et l'Union syndicale Solidaires ont décidé de ne pas participer.

Des projets de réforme

L'OCDE dans son **Panorama des pensions**, publié le 27 novembre 2025, expose que la meilleure solution pour la France serait de lier l'âge de départ à la retraite à l'espérance de vie, à l'image de ce qu'on déjà fait neuf États membres.

En novembre, divers projets suggèrent d'introduire une **part de capitalisation** en complément du système de répartition : le groupe Renaissance à l'Assemblée nationale a déposé une proposition de loi créant un système universel par points complété par une part de capitalisation aidée par l'État à la naissance de chaque enfant. Le laboratoire d'idées libéral **Fondapol** préconise un système composite aboutissant à 75 % par répartition et 25 % par capitalisation.

Le COR publie le 17 novembre 2025 un **rapport sur les droits familiaux** (liés aux enfants) **et conjugaux** (réversion) qui représentent 63,6 Md€ soit 16 % des pensions versées. Il recommande principalement une harmonisation entre régimes et une meilleure prise en compte de l'évolution des parcours familiaux et des niveaux de ressources.

Assurance chômage, fin des excédents, tentative de réformes

Les prévisions financières de l'UNEDIC en février, puis en juin et en octobre, font apparaître la fin des excédents du régime due à l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés, à la perte de CSG résultant de la modification de l'assiette des cotisations des travailleurs indépendants et à la diminution des compensations d'exonération par l'État pour assurer le financement de France Travail et de France Compétence. Le désendettement du régime (60 Md€) est en conséquence interrompu.

Dans une lettre de cadrage adressée le 9 août aux partenaires sociaux, le Premier ministre fixe des objectifs d'économies à la négociation : 2 à 2,5 Md€ par an de 2026 à 2029 et 4 Md€ à partir de 2030. Ce projet de quatrième réforme en 8 ans a été très mal reçu par les organisations syndicales. Il a été retiré le 29 novembre 2025 par le gouvernement qui demande en contrepartie l'ouverture d'une négociation sur les contrats courts et sur les ruptures conventionnelles.

Lutte contre la fraude sociale

Le 20 mars 2025, lors de la présentation du **bilan de la lutte contre les fraudes fiscales et sociales**, les fraudes détectées et redressées dans le champ, de la Sécurité sociale sont estimées à 2,9 Md€ en 2024 dont 1,6 au titre des cotisations et 1,3 de prestations sociales.

Au conseil des ministres du 14 octobre 2025, le Gouvernement a présenté un **projet de loi sur la lutte contre la fraude fiscale et sociale** qui vise à améliorer la détection de la fraude par des recoupements d'informations, des sanctions aggravées en cas d'activités illicites, de faciliter le recouvrement.

->FISCALITÉ : AUGMENTER LES RECETTES SANS MAJORER LES IMPÔTS ?

Le PLF 2025 : faire contribuer les riches ?

Dans le **PLF 2025**, François Bayrou a repris diverses mesures fiscales préparées par son prédécesseur, Michel Barnier, et en a ajouté quelques autres: la taxation exceptionnelle sur les bénéfices des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 Md€ (8 Md€ attendus de la part de 440 grands groupes), report de la suppression totale de la CVAE de 2027 à 2030 (4,24 Md€), taxe sur le rachat de titres sur les grandes entreprises (400 millions €), augmentation de la taxe sur les transactions financières (taxe Tobin, 600m €), augmentation de la taxe sur les billets d'avion (1 Md€), contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (imposition minimale de 20 % pour les revenus supérieurs à 250 000 € pour une part, 1,87 Md€). Sont mis à l'étude l'augmentation du prélèvement social unique de 30 à 33 % et une taxe anti-optimisation pour les hauts patrimoines (impôt minimal (IR+PFU+IFI) au-dessus d'un seuil calculé hors outil de travail). En outre, le plafond de chiffre d'affaires pour l'exonération de TVA des petites entreprises est abaissé de 37 500 € à 25 000 € (v.infra Tva sur les autoentrepreneurs)

Le volet recettes du **PLF 2026 : la « folie fiscale »**

Le PLF comporte 26,2 Md€ de mesures fiscales nouvelles qui portent le taux de prélèvements obligatoires à 43,6 % du PIB :

-les principales mesures fiscales du PLF pour 2026 concernant les particuliers : gel du barème de l'impôt sur le revenu et de la CSG ; prorogation de la contribution différentielle sur les hauts revenus ; diverses suppressions et rationalisations de dépenses fiscales pour près de 5 Md€ d'économies attendues ; transformation des abattements en faveur des personnes retraitées en un abattement forfaitaire de 2 000 € ; réforme du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer ; aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu « *Madelin* » ; instauration d'une nouvelle taxe de 2 % sur le patrimoine financier des « *holdings patrimoniales* » non opérationnelles ; rehaussement du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt « *Coluche* » .

-les principales mesures fiscales du PLF pour 2026 concernant les entreprises:

prolongation de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises en 2026 avec des taux abaissés ; suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) avec abaissement des taux dès 2026 ; création envisagée d'une taxe sur les petits colis en provenance des États tiers ; ajustements en matière de franchise en base de TVA pour les micro-entreprises à 37 500 € de CA.

Le débat à l'Assemblée nationale sur la première partie du PLF pour 2026 relatif aux recettes a débuté vers le 20 octobre 2025 après le dépôt du texte sur le bureau de celle-ci, le 14 octobre. Près de 3 700 amendements ont été déposés. Parmi les mesures débattues, on note le rejet du gel du barème de l'impôt sur le revenu, la défiscalisation complète des heures supplémentaires, le rejet de la fin des avantages pour les biocarburants, la création de la taxe Zucman (v.infra), l'alourdissement de la taxe sur les GAFAM, l'impôt universel sur les multinationales, la transformation de l'IFI en impôt sur la fortune improductive, la réduction des avantages du Pacte Dutreil, une taxe sur les petits colis, la taxe sur les holdings patrimoniales, le renforcement de l'exit tax, le refus de l'augmentation des droits de timbre, la réduction de la TVA sur les abonnements à l'électricité et sur les produits de première nécessité. Le 21 novembre 2025, la partie recettes du budget ayant été rejetée par 404 voix contre une, le PLF a été transmis au Sénat.

Le Sénat a adopté le 15 décembre 2025 le texte remanié -Pour les particuliers : confirmation du gel du barème de l'impôt sur le revenu sauf indexation de la première tranche, reconduction de l'exonération des pourboires, maintien d'une exonération de 50 % des indemnités journalières liées aux affections de longue durée, maintien de l'abattement de 10 % sur les pensions avec un abaissement du plafond à 3000€, recentrage de la taxe sur les holdings sur les actifs immobiliers et les biens de luxe et augmentation de son taux à 20 %, remplacement de l'IFI par une contribution des hauts patrimoine dont le seuil d'entrée est porté de 1,3 M€ à 2,57 M€. – **Pour les entreprises :** rejet de la reconduction en 2026 de la taxe exceptionnelle sur les bénéfices des très grandes entreprises, rejet de l'élévation du seuil de la franchise de TVA applicable aux auto-entrepreneurs, prolongation du crédit d'impôt pour la recherche collaborative et du crédit d'impôt en faveur de l'investissement dans l'industrie verte, nouvelle taxe sur les petits colis portée de 2 € à 5 €, rejet de la taxe sur les produits de vapotage, augmentation de la taxe sur la consommation de gaz et réduction de celle sur l'électricité.

La taxe Zucman : votée, rejetée, réactivée, contestée

Le 20 février 2025, l'Assemblée nationale avait adopté la [proposition de loi n°768](#) déposée par les députés écologistes et tendant à instaurer une taxe minimum de 2 % sur les patrimoines supérieurs à 100 M€. Selon son promoteur, les 0,0002 % des contribuables les plus riches, qui utilisent à plein les stratégies d'optimisation fiscale, s'acquittent en moyenne d'un taux d'imposition global de 26 % contre 46 % pour les 0,1% les plus fortunés. L'impôt plancher sur le patrimoine toucherait 1 800 personnes en France et rapporterait entre 15 et 25 Md€ par an. Le Sénat a rejeté cette proposition le 12 juin 2025. Le projet a été réintroduit

sans succès dans le débat sur le PLF2026. De son côté, le Gouvernement a laissé entendre qu'il envisageait de proposer un impôt minimal différentiel égal à au moins 0,5% du patrimoine hors biens professionnels et qui rapporterait 2 Md€. Dans une interview accordée au journal « *Le Parisien* » à la fin du mois de septembre, le Premier ministre, S. Lecornu, a toutefois déclaré « *ni ISF, ni taxe Zucman* » car « *nous avons besoin de capitaux français pour défendre notre souveraineté économique vis-à-vis de certaines prédatiions étrangères* » et parce que la France affiche « *les taux de prélèvements obligatoires les plus importants de l'OCDE* ».

Valse-hésitation sur TVA des auto-entrepreneurs

L'article 32 de la loi de finances pour 2025 prévoit l'instauration d'un seuil unique d'exemption de la TVA pour les petites entreprises, fixé à 25 000 € de chiffre d'affaires. Cette mesure destinée à favoriser la concurrence, notamment dans le secteur du bâtiment, vise essentiellement les auto-entrepreneurs qui étaient dispensés de collecter la TVA si leur chiffre d'affaires de l'année précédente n'excédait pas 85 000 € pour le commerce et 37 500 € pour les prestations de services. Au cours du débat budgétaire, le Gouvernement a différé l'application effective de l'abaissement des seuils jusqu'au vote du PLF 2026. La loi « *Midy* » 2025-1044 du 3 novembre 2025 abroge cette réforme et maintient le seuil de 37 500 € pour les prestations de service délivrées notamment par 200 000 auto-entrepreneurs.

Le pacte Dutreil : critiqué puis épargné

La Cour des comptes et l'Institut des politiques publiques, dans un [rapport du 18 novembre 2025](#), ont sévèrement démontré la faible efficience économique du Pacte Dutreil qui vise à favoriser la transmission des entreprises familiales par une forte réduction des droits de succession ou de donation contre un engagement de conserver les titres reçus pendant plusieurs années. La niche fiscale, qui était sous-évaluée, est estimée à 5,5 Md€. Elle profite peu à l'investissement et à l'emploi et ne concerne pas majoritairement l'industrie. Il est proposé notamment de limiter l'optimisation fiscale en excluant les biens et actifs non professionnels et de réduire le taux d'abattement. Débattues à l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLF2026, ces mesures n'ont été retenues que partiellement par le Sénat (engagement individuel porté à 6 ans et clause anti-abus visant les cessions financées par endettement).

Progression de l'impôt sur le revenu

Selon une [note statistique n°41](#) de novembre 2025, le montant total de l'impôt sur le revenu établi par les avis d'imposition perçus en 2024 a progressé de +9,9 %, atteignant 92 Md€ (données provisoires) soit trois fois supérieure à l'évolution moyenne sur cette période (+ 3,3 %). Cet écart s'explique principalement par l'effet du faible relèvement du barème (+1,8 %) par rapport à la hausse des revenus (+4,9 %) ainsi que par la forte augmentation du montant

d'impôt hors barème (+35,8 %) et de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (+40,1 %). Les déclarations 2025 sur les revenus perçus en 2024 ont concerné 41,5 millions de foyers fiscaux. Parmi eux, 19,6 millions (soit moins de la moitié, 47 %) se sont acquittés d'un impôt net.

Fiscalité locale

v.supra Finances locales

->TVA

TVA sociale

V.supra Finances sociales

Une note de la Direction générale du Trésor ([Trésor-Éco n°371, 25 sept. 2025](#)) analyse **la composition des recettes de TVA en 2024** qui représente 17 % des prélèvements obligatoires. L'étude se concentre sur la composition des recettes de TVA par produit, taux et type de consommateur. Elle permet de mieux cerner les marges de manœuvre pour la politique fiscale, d'évaluer le coût des dépenses fiscales, d'estimer l'impact d'une variation de taux de TVA. Une augmentation d'un point de pourcentage de tous les taux de TVA rapporterait environ 11,4 Md€ de recettes fiscales supplémentaires (hors effets comportementaux). L'étude souligne aussi que les bénéfices des taux réduits ne sont pas exclusivement redistribués aux ménages modestes. La note invite à repenser la structure des taux (normal et réduits), le ciblage des aides indirectes (via taux réduits) et la lutte contre les effets d'érosion de l'assiette (fraude, substitution).

En novembre, **une incertitude de 10 Md€ sur les recettes de TVA** était rendue publique. Pour la troisième année consécutive, un décalage important est constaté entre les recettes prévues (101,4 Md€ pour l'État dans le budget 2025) et les recettes effectives. Parmi les premières explications : une consommation moins forte que prévu et la sous déclaration des petits colis importés.

Une [ordonnance n°2025-1247 du 17 décembre 2025](#) portant **recodification de l'ensemble des dispositions relatives à la TVA** dans le nouveau code de l'imposition des biens et services a été présentée au conseil des ministres du 17 décembre 2025 et a été publiée le 20 décembre. Elle opère un regroupement, un reclassement, un répertoire de définitions et diverses clarifications de plus de 1 000 articles contenant 80 000 mots et organisant un régime général ainsi que 17 régimes dérogatoires, 85 exonérations, une centaine de taux réduits.

Lutte contre les fraudes : des nouveaux textes et des résultats mitigés

Le 14 mars 2025, la ministre des comptes publics a annoncé que **20 Md€ de fraudes**

fiscales, douanières, sociales et sur les aides publiques avaient été détectées en 2024 et 16,7 Md€ notifiées. Le recouvrement des rappels d'impôt atteint 15,2 Md€ en 2023 et 14,6 Md€ en 2024.

Dans un [rapport consacré à la lutte contre la fraude fiscale](#), publié le 16 décembre 2025, la Cour des comptes dresse un bilan mitigé. Elle regrette que l'écart fiscal (différence entre le produit attendu de l'impôt et l'impôt acquitté en tenant compte de la fraude intentionnelle, des erreurs de bonne foi et des aléas du recouvrement) et la fraude ne soient pas mieux évalués en France. Elle observe les progrès dans le ciblage des vérifications, l'utilisation de moyens de détection numérique (50 % de la programmation, 13,8 % des résultats), la coopération avec des administrations étrangères et avec la justice (La réforme du verrou de Bercy n'a pas fait progresser la répression pénale). Les résultats n'ont guère progressé, ni les redressements : 21,2 Md€ en 2015 pour 20,1 Md€ en 2024, ni les recouvrements : 12,2 Md€ en 2015 pour 11,4 Md€ en 2024. Elle recommande de meilleures évaluations, un bilan de la réforme pénale, des sanctions mieux proportionnées.

Un [projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales](#) a été présenté par le Gouvernement le 14 octobre 2025. Il s'inscrit dans la continuité du plan « 35 mesures pour agir contre les fraudes aux finances publiques » lancé il y a deux ans (v. [Repères, juin 2023](#)). Le texte vise à améliorer la détection, la sanction et le recouvrement des fraudes et a donné lieu à un débat relatif à la protection des données personnelles. Le projet a été adopté par le Sénat le 18 novembre 2025.

->ÉTUDES ET RÉFLEXIONS POUR L'AVENIR

Consentement et connaissance de l'impôt

Le Conseil des prélèvements obligatoires avait publié en janvier 2024 la deuxième édition de son **baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux** qui mesurait notamment les principaux déterminants du consentement à l'impôt. En juin 2025, il publie une [étude complémentaire](#) qui résulte d'un appariement, réalisé par l'INSEE, des données de cette enquête avec les données sociales et fiscales administratives. Elle démontre un lien significatif entre la connaissance du système fiscal (la moitié des répondants connaissent leur taux d'imposition moyen ou marginal) et le consentement à l'impôt sur le revenu. Le 27 novembre 2025, la [troisième édition du baromètre](#) confirme l'essentiel des études précédentes.

Les préconisations du CPO pour réindustrialiser la France

Dans un [rapport rendu public le 22 septembre 2025](#), intitulé « *Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française* », le CPO souligne que la fiscalité des entreprises est un « *obstacle majeur à l'investissement industriel* ». Il estime les prélèvements sur les entreprises industrielles à 91 Md€ en 2023. Il recommande de stabiliser et d'inscrire les

principaux impôts et cotisations affectant les entreprises industrielles dans une trajectoire pluriannuelle, de poursuivre les baisses d'impôts de production (en particulier la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) en échange de la fin du régime dérogatoire des heures supplémentaires).

L'imposition des patrimoines

Selon la [note statistique n°33 de la DGFIP](#) publiée en avril 2025, **l'impôt sur la fortune immobilière** a touché en 2024, 186.000 foyers qui ont acquitté 2,2 Md€ d'impôt, soit une hausse de 11 % par rapport à 2023. Ce rendement est encore très inférieur à celui de l'ISF (5 Md€ en 2017). L'IFI ne représente que 0,5 % des recettes fiscales.

Un rapport de l'INSEE du 18 novembre 2025 analyse **l'évolution des revenus des 0,1 % de Français** disposant des revenus les plus élevés soit 40 000 foyers en 2022. Entre 2003 et 2022, leur revenu a plus que doublé en euros courants (+119 %), augmentation deux fois plus forte que pour le reste des foyers fiscaux (+46 %) en raison de l'évolution de la fiscalité, de l'envol des cours de bourse et des prix de l'immobilier. Ils ont contribué à 13 % du total de l'impôt sur le revenu, mais leur taux moyen d'imposition a été ramené de 29,2 % en 2003 à 25,7 % en 2022.

Un [rapport de l'Insee du 9 décembre 2025](#) étudie les **inégalités de patrimoine** à la fin de 2024. Les 10 % des Français les plus riches possédaient la moitié du patrimoine brut (hors emprunt). Le patrimoine médian s'élève à 205 000 €. Les inégalités de patrimoine sont deux fois plus importantes que les inégalités de revenus mais les deux sont corrélées.

Le 25 novembre 2025, la Cour des comptes rend public un [rapport sur l'imposition des plus-values immobilières des particuliers](#). Cette taxation dégressive des cessions, autres que celles des résidences principales, gérée par les notaires, a rapporté 3,7 Md€ en 2023 et 2,8 Md€ en 2024. La Cour recommande une grande prudence dans les scénarios de réforme dès lors que les effets de la taxe sur le marché immobilier sont difficiles à évaluer.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a rendu public le 1^{er} décembre 2025 [un rapport d'ensemble sur les impôts sur les patrimoines](#). Ceux-ci atteignent 113,2 Md€ en 2024 (3,7 % du PIB) soit deux fois plus que la moyenne des pays de l'OCDE. Le rapport critique notamment le poids de la fiscalité sur les transactions immobilières, les avantages fiscaux de l'assurance-vie, le creusement des inégalités (Le décile le plus favorisé détient 60 % de la richesse, le 1 % le plus riche en possède 27 %). Les experts préconisent notamment un élargissement de l'assiette de l'imposition des successions et des donations, un impôt sur les revenus logés dans des holdings personnelles, un impôt différentiel sur les hauts patrimoine, une restriction du champ du Pacte Dutreil.

->MANAGEMENT PUBLIC : PLUS D'ANNONCES QUE DE RÉFORMES

Organisation administrative : renforcement des prérogatives des préfets

Dans le cadre de la recherche d'économies par le gouvernement Bayrou, la Ministre chargée des comptes publics a annoncé le 27 avril 2025 **la suppression ou la fusion d'un tiers des agences et opérateurs de l'État**, susceptibles de générer 2 à 3 Md€ d'économies. Sont particulièrement visés l'Agence pour la transition écologique, l'Office français de la biodiversité et la Commission du débat public.

Le 3 juillet 2025, un rapport de la **Commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État** estime à 1 153 les organismes publics nationaux (hors sécurité sociale) dont les plus importants sont les 434 opérateurs de l'État auxquels s'ajoutent 317 organismes consultatifs. Le coût total de fonctionnement de ces organismes est estimé à 77 Md€. La commission propose que la coordination et le pilotage reposent sur les administrations centrales et les préfets ; la simplification résulterait de fusion, de transferts d'attribution, de suppressions et de mutualisation des fonctions supports mais les économies attendues sont estimées à quelques centaines de millions d'€.

Dans son allocution aux Assises des Départements de France, le 14 novembre 2025, le Premier ministre a annoncé une **réforme des Agences régionales de santé (ARS)**. L'essentiel de leurs attributions dans le secteur médico-social et la responsabilité du bâti des hôpitaux de proximité seraient transférées aux départements. Les préfets pourraient exercer les pouvoirs régaliens en matière sanitaire (analyses de l'eau, gestion des grandes épidémies). Bien qu'elles aient fait l'objet de critiques, les ARS ont reçu le soutien de nombreux acteurs, soulignant la nécessité d'une forte coordination des multiples intervenants dans la santé publique.

L'éphémère gouvernement de Michel Barnier avait lancé une réflexion sur une meilleure coordination des organismes publics de prospective. Le **Haut commissariat à la stratégie et au plan** a été créé par le **décret n°2025-450 du 23 mai 2025**. Il succède au Commissariat général au plan (1946-2006), au Conseil d'analyse stratégique (2000-2013), à France Stratégie (2002-2025) et au Haut commissaire au Plan (2020-2025). Il est chargé d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels, dans un cadre national et européen. Il anime un réseau de huit organismes de prospective.

Le 8 juillet 2025, le Premier ministre François Bayrou a présenté une série de mesures pour « *refonder l'État local* », en pratique pour **renforcer les pouvoirs du préfet** dans

l'organisation et le fonctionnement des services publics sur le territoire.

Des décrets du [30 juillet 2025 \(n°2025-723,2025-724,2025-726\)](#) modifient le décret fondateur du 29 avril 2004 sur les pouvoirs du préfet. Ils ont pour objet de faire de celui-ci, le chef des services de l'État territorial et renforcer son autorité sur tous les services publics, y compris les finances, l'éducation, l'agence régionale de santé, et sur les opérateurs : le préfet interviendra dans les décisions de nomination et d'évaluation de l'ensemble des chefs de service, sur l'implantation territoriale des services, sur les décisions des opérateurs. Le pouvoir de dérogation des préfets est ouvert à toutes les matières, la territorialisation des appels à projet sera étudiée, la fongibilité des subventions de l'État sera renforcée.

Lors de son [discours de politique générale du 14 octobre 2025](#), Sébastien Lecornu a annoncé « **un grand acte de décentralisation, de clarification et de liberté locale** » qui serait construit autour d'un principe simple : un seul responsable par politique publique : un ministre, un préfet ou un élu. La décentralisation portera sur les responsabilités avec des moyens budgétaires et fiscaux et des libertés y compris normatives. Le Premier ministre a engagé des consultations avec les présidents de régions et de départements et avec les préfets. Le 3 décembre, la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a organisé une réunion de travail au cours de laquelle des transferts de compétence ont été envisagés (logement, santé, formation) mais aucune discussion n'a été ouverte sur les finances locales.

Gestion publique : pas de grands desseins

François Bayrou a lancé la « **refondation de l'action publique** » au cours d'un séminaire gouvernemental le 14 février 2025 et d'une réunion des cadres dirigeants de l'État et des opérateurs le 21 février. Il a affiché des objectifs très ambitieux : engager une réflexion sur la manière dont chaque ministère répond aux besoins de nos concitoyens, redéfinir les missions et les contours de chaque administration et en mesurer l'efficacité, s'interroger sur la valeur ajoutée de l'État dans chacune de ses interventions dans une optique générale d'économies budgétaires. Dans les deux mois, chaque ministère devra fournir un recensement de ses missions et un « *contrat de simplification et d'efficience* » qui seront examinés au cours du 9ème comité interministériel de la transformation publique en juin, les ministres présenteront une feuille de route sur le numérique et l'IA au service de la simplification ; pour la discussion budgétaire, les ministres présenteront des projections des effectifs et des compétences. Bien que certains ministères aient engagé des réflexions, ce dispositif n'a pas survécu au changement de gouvernement.

Dans un [communiqué de presse daté du 19 septembre 2025](#), le Gouvernement a annoncé la création d'une **mission « État Efficace »** qui sera adossée au cabinet du Premier ministre. Cette mission a été confiée par le Premier ministre à Pierre-Mathieu Duhamel et Denis Morin (qui a quitté la mission en décembre), anciens hauts fonctionnaires financiers. Directement rattachée à Matignon, cette mission a pour objectif de proposer en continu des mesures

visant à améliorer l'organisation et l'efficacité du service public. Deux priorités lui ont été assignées : rendre l'administration plus lisible et performante (notamment par des regroupements ou suppressions de structures redondantes) et renforcer la performance de gestion des ministères et opérateurs publics dans un contexte budgétaire contraint.

Dans un [rapport publié 13 novembre 2025](#) la Cour des comptes dresse le bilan « *insaisissable* » du **Fonds interministériel de la transformation publique**. Créé en 2017 à la suite du rapport Action publique 2022, il a mobilisé 1,1 Md€ sur 149 projets, la plupart comportant un volet numérique. La Cour estime que les interventions du fonds ne sont pas assez ciblées et qu'elles ne constituent qu'un faible levier pour la modernisation de l'État et pour les économies structurelles. Elle appelle une clarification de la stratégie : des objectifs clairs, une plus grande sélectivité, un audit des économies.

Un [communiqué de Matignon du 30 novembre 2025](#) annonce **une refonte de la stratégie et des moyens de la communication de l'État** pour mieux assurer la promotion des politiques publiques. Un nouveau dispositif sera préparé par le Service d'information du Gouvernement (SIG) et la mission « *État efficace* » : centralisation des ressources au niveau central et local, centralisation de l'expertise, réexamen du rôle du SIG. En attendant un pôle central de communication événementielle sera organisé, les ministères publieront un plan annuel de communication et le détail de leurs dépenses de communication. Des économies immédiates de 20% par rapport à 2024 (40 % pour les opérateurs) sont attendues.

Relations avec les usagers : le discours des simplifications

Le 3 juin 2025, le ministre chargé des simplifications et de la transformation de l'action publique a présenté le « *premier* » [baromètre des services publics](#). Le taux de satisfaction des usagers de 69 % laisse une belle marge de progrès aux services publics.

Le 1^{er} septembre 2025, **le Premier ministre a publié une circulaire pour actualiser et unifier les règles relatives à l'évaluation préalable des textes législatifs et réglementaires** ([circulaire n°6502/SG](#)). Elle abroge plusieurs circulaires antérieures pour clarifier et simplifier un dispositif devenu complexe. Elle précise les champs respectifs et le contenu des études et des fiches d'impact, elle renforce l'évaluation environnementale et la mesure des résultats par des indicateurs d'impact.

Un [rapport du Sénat sur «L'accès aux services publics : renforcer et rénover le lien de confiance entre les administrations et les usagers](#) » a été présenté le 16 septembre 2025. Il dénonce les limites de la dématérialisation des procédures en recommandant une relation « *omnicanal* ».

Au Congrès des Maires ,en novembre, est annoncée la création de 61 nouvelles **maisons de service public** ,soit 2865 dont 577 dans les quartiers de la politique de la ville.

Le Premier ministre a annoncé le 20 novembre la préparation de **deux « mégadécrets » de**

simplification des normes applicables aux collectivités locales.

La **loi du 23 novembre 2025 simplification du droit de l'urbanisme et du logement** révisé diverses procédures : facilitation de l'adaptation des documents d'urbanisme, élargissement des possibilités de dérogation, raccourcissement des délais de recours...

Le 9 décembre 2025, la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation a organisé le second « **Roquelaure de la simplification** » prévoyant notamment de confier une mission confiée au Conseil d'État sur la simplification des documents de planification au niveau local.

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.

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.

Poursuite du développement de l'intelligence artificielle

Le **CESE**, dans un **avis publié le 14 janvier 2025**, plaide pour une IA contrôlée respectueuse des principes du service public. Il critique Parcoursup et les dispositifs de recherche de fraude par exploitation de photographies aériennes.

Le 6 février 2025, le ministre de l'Action publique, de la Fonction publique et de la Simplification, a annoncé vouloir " *proposer aux 5,7 millions d'agents publics un agent conversationnel sécurisé, équivalent de ChatGPT, pour effectuer des recherches, préparer des courriers, des synthèses ou des comptes rendus* ", le **système Albert**.

En avril 2025, la CNIL a publié des recommandations sur l'usage de l'IA après avoir accompagné trois projets, elle formule trois recommandations : bien former les agents, veiller à ne pas utiliser de données personnelles sensibles, assurer l'anonymat des individus.

Un **rapport de la Fondation Jean-Jaurès et de l'Association Sens du service public publié le 4 juillet 2025** est consacré au **service public à l'heure de l'intelligence artificielle**. Le développement de celle-ci est inéluctable mais il faut prendre garde à maintenir des procédures démocratiques et humaines : privilégier les procédures inclusives, priorité aux relations humaines, informer les citoyens, organiser une participation citoyenne.

La **Cour des comptes**, dans un **rapport du 31 octobre 2025 sur les enjeux de souveraineté des systèmes d'informations civils de l'État**, recommande une attention

plus grande à la protection des données sensibles des entreprises, des citoyens et des agents.

[L'Institut Montaigne publie le 13 novembre 2025](#) une étude d'Alexandre Meyer sur « ***l'intelligence artificielle et les services publics : transformation profonde ou effet gadget ?*** ». Il ne suffira pas d'automatiser des processus administratifs : l'usage de l'IA, qui devra faire l'objet de discussions collectives, entraînera une refonte des métiers qui évolueront de la production de textes à leur contrôle.

Fonction publique : poursuite des réformes en cours

Dans un [rapport publié le 14 mai 2025](#), la Cour des comptes fait le **bilan de la réforme de 2019 qui a confié le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé**, d'une part, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pour les agents à forte responsabilité, et, d'autre part pour les autres agents, à chaque employeur public. Ceux-ci, notamment dans le secteur hospitalier, méconnaissent les règles dont la Cour recommande une application plus effective.

En mars 2025, une note de la DGAFP note que **l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes** de la fonction publique se réduit mais demeure à 10,6 %, ce qui est dû notamment à l'usage plus fréquent du temps partiel chez les femmes et à leur présence moindre dans les postes les mieux rémunérés.

Une note de l'INSEE du 26 juin 2025 met en évidence **l'accumulation des inégalités salariales de genre tout au long de la carrière** des membres des grands corps de l'État. Dans les corps administratifs (entre 32 et 41 % de femmes), l'écart de salaire net moyen en EQTP est de 7,5 % après 5 ans et de 14 % au bout de 10 ans.

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

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.

La Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) a présenté le 25 novembre 2025 [un bilan de l'encadrement supérieur de l'État](#). Il regroupe 881 emplois dont 805 à la décision du Gouvernement : 139 préfets, 179 ambassadeurs, 178 directeurs d'administration centrale, directeurs généraux, secrétaires généraux. 32 % sont des femmes ; 47 % des administrateurs de l'État ; 7 % des contractuels. La DIESE a aussi

présenté in plan d'action pour améliorer la gestion interministérielle du corps des administrateurs de l'État par la DGAFP.

Deux décrets publiés le 15 août 2025 officialisent **l'alignement des statuts et des carrières de quelque 5 000 ingénieurs des grands corps techniques de l'État** (Corps des mines, Corps de l'armement, Corps des Ponts, des Eaux et des Forêts et INSEE) sur ceux des administrateurs de l'État, à compter du 1^{er} décembre 2025.

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

Transitions : on pourrait mieux faire

Le 7 juillet 2025, le Haut conseil pour le climat (HCC) a mis en ligne son rapport annuel intitulé « **Relancer l'action climatique face à l'aggravation des impacts et à l'affaiblissement du pilotage** ». Il déplore la complexité du pilotage de l'action climatique de l'État, la fragmentation de l'architecture actuelle de planification et le retard de la publication du cadre d'action climatique national. Il recommande une rationalisation des outils, l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle de financement, un renfort des dispositifs de suivi et la mise en place d'un plan de lutte contre la désinformation climatique.

Le [rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État](#) (« budget vert ») a été publié le 24 octobre 2025 en annexe du projet de loi de finances pour 2026. 40,5 Md€ de dépenses de l'État sont favorables à l'environnement dans le PLF 2026 contre 38,4 Md€ en LFI 2025 et 34,9 Md€ exécutés en 2024 (hors plan de relance). La deuxième partie du rapport dresse un tableau des ressources publiques à caractère environnemental. La direction du budget publie également la seconde édition de la Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE).

->FINANCES EUROPÉENNES : IMMOBILISME ET RECULS

Le budget pour 2026

Le 4 juin 2025, la Commission a présenté sa proposition de budget pour 2026.

Le **14 novembre, le Conseil et le Parlement européen ont trouvé un accord sur le budget annuel de l'UE pour 2026**. Il s'élève au total à 192,8 Md€ en autorisations d'engagement et à 190,1 Md€ en crédits de paiement. Les principales priorités qui seront financées portent sur la compétitivité, la préparation de l'Europe dans le domaine de la défense, le soutien à l'aide humanitaire et la réponse aux pressions migratoires. Sixième

budget annuel au titre du CFP 2021-2027, le budget pour 2026 est complété par des actions de soutien à la relance après la pandémie de la Covid-19 dans le cadre du plan *Next Generation EU*.

La préparation du cadre financier pluriannuel post-2027

Après une première communication le 11 février 2025, la Commission européenne a présenté le 16 juillet et le 3 septembre, ses propositions de cadre financier pluriannuel (CFP) post-2027. Le budget pluriannuel atteindrait 2 000 Md€ sur la période 2028-2034 (1,26% du revenu national brut européen) contre 1 270 Md€ (1,13 %) pour la période 2021-2027, en incluant la pérennisation du plan de *relance Next Generation EU* (800 Md€).

La Commission propose la mise en place de plans de partenariats régionaux et nationaux conçus « sur mesure » pour chaque État ou région qui se substitueraient à une dizaine de fonds jugés redondants et pourraient représenter jusqu'à la moitié du budget (soit 1 000 Md€). Elle propose de centraliser dans une même enveloppe les fonds de la politique agricole commune (300 Md€) et de la politique de cohésion (450 Md€), qui constituent les deux principaux postes de dépenses du budget européen. Par ailleurs, dans la suite des conclusions du rapport présenté par Mario Draghi, la proposition comprend de nouveaux fonds pour la compétitivité, la défense, la recherche et l'énergie. Une réserve de 100 Md€ serait dédiée au soutien à l'Ukraine. L'exécution du prochain CFP sera marquée par les remboursements de l'emprunt européen contracté pour le financement du plan de relance *Next Generation EU* pour lequel la Commission envisage de nouvelles ressources propres notamment sous forme d'une contribution proportionnelle au chiffre d'affaires réalisé par les entreprises dont le chiffre d'affaires net est supérieur à 100 M€.

Les propositions de la Commission européenne pour le CFP continue de susciter des réserves des États membres (réunions des 22 septembre et du 10 octobre 2025) et du Parlement (rapport du 10 septembre ; débat du 30 octobre 2025) : sur l'augmentation des crédits, sur la fusion des fonds de la politique agricole commune et ceux de la politique de cohésion, sur la mise en place de partenariats régionaux et nationaux, sur l'avenir de la politique de cohésion et sur les nouvelles ressources propres. Le **Conseil européen du 18 décembre 2025** a confirmé que les négociations devraient aboutir avant la fin de 2026.

Le financement de la défense européenne

Le 4 mars 2025, la Commission européenne a présenté son plan « Réarmer l'Europe » qui pourrait mobiliser jusqu'à 800 Md€. Il comprend notamment une dérogation aux règles du Pacte de stabilité et de croissance qui dégagerait pour les États une marge de manœuvre de 650 Md€ sur une période de quatre ans, une facilité de prêts pour financer les dépenses militaires des États à hauteur de 150 Md€ (programme SAFE), un système commun pour acheter des matériels militaires (EDIP), une orientation des fonds de cohésion européen

pour des investissements en matière de défense, la mobilisation de financements privés et publics par la Banque européenne d'investissement.

Le 6 mars, le 20 mars, le 26 juin 2025, le 23 octobre et le 18 décembre, le Conseil européen a envisagé de nombreuses solutions pour augmenter l'effort de défense des pays membres à 5 % du PIB d'ici 2035 conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Otan.

Dans **son discours sur l'état de l'Union, le 10 septembre 2025**, Mme Ursula Von der Leyen a rappelé que l'UE avait lancé le plan « *Préparation à l'horizon 2030* ». Seize États membres ont été autorisés à activer la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance. Dix-neuf États membres ont déjà soumis une demande de prêt au titre du programme SAFE.

L'Agence européenne de défense (AED) a indiqué, le 2 septembre, que les dépenses de défense des 27 États membres de l'UE avaient atteint en 2024 le « *chiffre sans précédent* » de 343 Md€, soit une hausse de 19 % par rapport à 2023, portant les dépenses à 1,9 % du PIB.

Le 16 octobre 2025, la Commission européenne et la Haute représentante ont présenté **la feuille de route pour la préservation de la paix et la préparation à la défense à l'horizon 2030**, qui se veut un plan global visant à renforcer les capacités de défense européennes.

La Cour des comptes européennes alerte sur le poids croissant de la dette

Comme chaque année, la Cour des comptes européennes a validé les comptes consolidés de l'Union européenne. Elle constate par ailleurs que la dette de l'UE s'est encore considérablement alourdie en 2024 (+31 %) pour atteindre 601,3 Md€ à la fin de l'exercice (contre 458,5 Md€ en 2023 et 348,0 Md€ en 2022). Selon la Cour, d'ici à 2027, l'encours des emprunts de l'UE pourrait dépasser les 900 Md€, un montant près de dix fois supérieur à celui de 2020, avant le lancement de *Next Generation EU*.

Le suivi des budgets de la France et des autres États-membres

Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté les recommandations concernant les déficits excessifs de sept États-membres. La France devra ramener son déficit public sous la barre des 3 % du PIB d'ici à 2029. Elle a obtenu que la période d'ajustement budgétaire soit portée de quatre à sept ans.

Dans ses prévisions économiques, publiées le 19 mai 2025, la Commission prévoit un déficit public pour la France de 5,6 % du PIB en 2025 et 5,7 % en 2026 alors que le Gouvernement envisage respectivement 5,4 % et 4,6 %.

Le 4 juin 2025, la Commission a publié ses recommandations dans le cadre du

semestre européen. Elle suggère l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif à l'encontre de l'Autriche et invite la France à prendre des mesures supplémentaires de consolidation budgétaire.

Lors de sa **réunion du 11 décembre 2025, l'Eurogroupe** a adopté une Déclaration sur les projets de plan budgétaire (PPP) pour 2026. 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. 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.

La **feuille de route pour le Semestre européen 2026** a été présentée au Conseil européen du 18 décembre 2025.

Bilan annuel des simplifications

Le 8 décembre 2025, la Commission a présenté un rapport de synthèse annuel « *sur la simplification, la mise en œuvre et l'application* ». Les six trains de mesures omnibus proposés pourraient permettre de réaliser 8,6 Md€ d'économies, ce qui représenterait plus de 20 % de l'objectif (réduction de 25% des charges administratives et de 35 % pour les PME soit 37,5 Md€ d'économies).

L'Europe face à Trump

Le 14 février 2025, répondant aux critiques américaines contre la TVA au sein de l'Union européenne, la Commission a déclaré que la politique commerciale serait basée sur la réciprocité vis-à-vis de la politique tarifaire des Etats-Unis.

Le 12 mars 2025, les États-Unis ont imposé des droits de douane allant jusqu'à 25% sur les importations d'acier et d'aluminium. La Commission a répliqué en réinstituant des contre-mesures de rééquilibrage.`

Le 2 avril 2025, le président Trump relance la guerre commerciale, puis annonce la suspension de ces droits de douanes pour 90 jours. Le 14 avril 2025, la Commission adopte deux règlements qui imposent puis suspendent les contre-mesures européennes.

Le 27 juillet, la Commission européenne a signé avec l'administration Trump un « accord » commercial acceptant, sans mesure de réciprocité, des droits de douane de principe à 15 % sur les produits européens importés aux États-Unis. Elle s'est aussi engagée, pour compenser l'excédent commercial européen, à ce que l'Union européenne achète 750 Md\$ d'achats d'énergie et opère 600 Md\$ d'investissements supplémentaires aux États-Unis. Le 21 août 2025, l'Union européenne et les États-Unis ont publié une déclaration conjointe précisant le contenu de cet accord.

La BCE baisse ses taux

En raison des bons chiffres de l'inflation en Europe, la BCE a baissé ces taux huit fois de suite depuis le pic de septembre 2023. Par étapes de 25 points de base, elle a fait évoluer son principal taux directeur les 30 janvier, 6 mars, 17 avril, 5 juin 2025, de 3 % à 2 %.

Le Conseil des gouverneurs a décidé, le 11 septembre et le 18 décembre, de ne pas modifier les trois taux d'intérêt directeurs de la BCE. 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 2,00 %, 2,15 % et 2,40 %.

Le soutien financier de l'Union européenne à l'Ukraine

Dans son **discours sur l'état de l'Union, le 10 juillet 2025**, Mme Ursula Von der Leyen a réaffirmé le soutien de l'UE à l'Ukraine. Elle a rappelé que l'UE élaborait un 19^e paquet de sanctions contre la Russie, en coordination avec ses partenaires. L'aide militaire et financière de l'UE atteint désormais près de 170 Md€. La Commission européenne a, par ailleurs, publié le 9 septembre son premier rapport annuel sur la « *Facilité* » pour l'Ukraine dotée de 50 Md€ sur la période 2024-2027. Fin août 2025, l'Ukraine a reçu une somme de 22,7 Md€ à ce titre.

Lors de leur Sommet informel du 1^{er} octobre 2025, les Chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur soutien à l'Ukraine et à sa population, y compris un soutien militaire et financier. L'appui fourni jusqu'à présent par l'UE et ses États membres s'élève à 177,5 Md€.

Le **Conseil européen réuni le 18 décembre 2025** ne parvient pas à un accord pour utiliser directement les actifs russes bloqués pour financer l'effort de guerre de l'Ukraine mais décide d'un prêt de 90 Md€ en 2026 et 2027, à taux zéro remboursable à l'issue de la guerre au moyen des indemnités de réparations payées par la Russie.

L'entrée de la Bulgarie dans la zone euro

Le 8 juillet, le Conseil de l'UE a finalisé la procédure d'adhésion de la Bulgarie à la zone euro à compter de janvier 2026. La zone euro comprendra alors 21 États membres.

->FINANCES INTERNATIONALES : MOINS DE RÉGULATION

Multilatéralisme

Le 18 juin 2025, après la signature d'Antigua- et- Barbuda, 89 juridictions avaient ratifié, accepté ou approuvé la **convention multilatérale BEPS** modifiant 1600 conventions et visant à réduire les possibilités d'évasion fiscale des entreprises multinationales.

Le 26 juin 2025, le G7 cède à la demande des États-Unis d'**exonérer les sociétés américaines de l'impôt minimal mondial de 15 %** affaiblissant ainsi le premier pilier du

projet de l'OCDE de lutte contre la concurrence fiscale internationale dommageable. Les taxes nationales ayant le même objet restent en vigueur (Union européenne, Royaume Uni, Canada, Japon).

À l'issue de la **COP 30**, les 194 pays réunis à Belem du 10 au 21 novembre 2025, ont échoué à adopter un plan pour sortir des énergies fossiles mais sont tombés d'accord pour augmenter l'effort financier en faveur de l'adaptation au changement climatique en créant le Mécanisme de Belem pour une transition mondiale juste.

La réserve fédérale maintient ses taux puis les baisse

Le 29 janvier 2025, comme le 19 mars, le 18 juin et le 30 Juillet 2025, malgré la pression du président Trump, la FED maintient ses taux d'intérêt entre 4,25 % et 4,5 % compte tenu d'une inflation encore élevée.

Le 17 septembre 2025, le 29 octobre et le 10 décembre 2025, malgré la persistance de l'inflation, la FED baisse légèrement ses taux d'un quart de point, pour relancer l'économie américaine et contrer le ralentissement du marché du travail. Ses taux sont désormais situés entre 3,5 % et 3,75 %, leur niveau le plus bas depuis trois ans.

Un *shutdown* record aux États-Unis

Le 12 novembre 2025 une loi a mis fin au blocage budgétaire aux États-Unis qui a duré 43 jours. La couverture santé des personnes à revenus modestes (Obama Care), principal sujet de divergences entre démocrates et républicains, reste menacée.