Note aux organisations

Projet de loi de finances 2026 : reprise des débats parlementaires.

Quelles sont les lignes rouges de la CGT sur le projet de loi de finances qui va être débattu à partir du 13 janvier ?

Les débats budgétaires reprendront début janvier à partir du texte issu du Sénat, sachant que la majorité sénatoriale de droite et du centre a profondément modifié le budget gouvernemental, que ce soit sur les recettes comme sur les dépenses publiques. Ses changements ont surtout consisté à alléger la fiscalité pour les plus riches et les grandes entreprises, en limitant ou en supprimant certaines taxes qui étaient prévues initialement. Au total, le Sénat a supprimé plus de la moitié des nouvelles recettes prévues dans le texte initial du gouvernement, qui était lui-même déjà très favorable aux plus riches et aux grandes entreprises. Par exemple :

- Il a supprimé la reconduction de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, qui était prévue dans la version initiale du gouvernement et qui aurait rapporté environ 4 milliards d'euros en 2026, jugeant cette surtaxe injustifiée et nuisible à la compétitivité des entreprises.
- Le Sénat a aussi largement modifié le rendement de la nouvelle taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales. Ces holdings sont utilisées par les ultra-riches pour ne payer que très peu d'impôts, car ce sont ces sociétés qui vont détenir les actions des entreprises des milliardaires. Ce sont donc ces holdings qui vont percevoir les dividendes, ce qui leur permet d'échapper à l'impôt sur le revenu[1]. Alors que le gouvernement espérait en tirer un milliard d'euros, les changements apportés par le Sénat ramèneraient son rendement à environ 100 millions d'euros[2].
- Le rendement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui taxe le patrimoine immobilier des ménages les plus aisés, a également été largement revu à la baisse, pour un manque à gagner estimé à 600 millions d'euros.

[1] Sur ce sujet, voir le mémo éco n°152 intitulé « Déficit public : la taxe Zucman pour mettre à contribution les plus fortunés ».

[2] La proposition du gouvernement était déjà largement insuffisante par rapport aux 20 milliards d'euros qu'aurait pu rapporter la taxe Zucman, qui a été rejetée à l'Assemblée nationale avec le soutien de l'extrême-droite.

Parallèlement, le Sénat a restreint les dépenses nouvelles de l'État et a voté des mesures d'économies supplémentaires :

- Il a voté le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans la fonction publique d'État, ce qui représente plusieurs milliers de postes d'agent·es de la fonction publique. Par ailleurs, les ministères régaliens sont eux épargnés par les suppressions de postes dans la fonction publique, c'est-à-dire les ministères de l'intérieur, de la justice et des armées.
- Il a décidé la suppression de 4000 postes d'enseignant·es. En tenant compte du salaire brut annuel moyen d'un·e enseignant·e, auquel s'ajoutent les cotisations sociales dites patronales, l'économie réalisée serait d'environ 250 millions d'euros, ce qui équivaut à peine à 0,1 % du montant des aides publiques versées aux entreprises. Le gouvernement avance l'argument de la baisse démographique pour justifier ces choix, mais la réalité est tout autre : en France, le taux d'encadrement des élèves est particulièrement dégradé. À l'école primaire, on compte en moyenne 18,2 élèves par classe, contre 13,3 dans l'Union européenne ; au collège, ce chiffre atteint 26 élèves, contre 21 en moyenne dans les pays de l'OCDE.
- Il a allongé à trois jours, au lieu d'un actuellement, le délai de carence pour l'indemnisation des arrêts maladie dans la fonction publique d'État, ce qui s'ajoute à la réduction de 10% de l'indemnisation des arrêts maladie déjà décidée l'année dernière. Cela permettrait d'économiser près de 300 millions d'euros.

Mais le projet de loi de finances adopté par le Sénat ne fait qu'aggraver le budget proposé initialement par le gouvernement, qui était pourtant déjà profondément injuste socialement et défavorable au monde du travail, et sur lequel la CGT avait déjà identifié plusieurs lignes rouges :

- Le projet de budget gouvernemental gèle le salaire des agent·es de la fonction publique, fonctionnaires et contractuel·les, alors qu'ils et elles ont déjà perdu près de 25% de pouvoir d'achat depuis 10 ans.
- Il baisse le budget de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des collectivités locales et des associations. La contribution des collectivités locales à la réduction du déficit public serait de 4,7 milliards d'euros. Par ailleurs, alors qu'elles ont déjà perdu 2,2 milliards d'euros en 2024, les associations risquent de perdre 1 milliard d'euros supplémentaires en 2026.
- Il diminue les budgets de la transition écologique.
- Il gèle les APL, les bourses étudiantes, le RSA et supprime la prime de Noël 2026. L'année blanche entraîne aussi une baisse des crédits alloués aux politiques sociales, avec une réduction de près d'un milliard d'euros, ce qui entrainera notamment des pertes de pouvoir d'achat pour les bénéficiaires de la prime d'activité et de l'AAH. Le gel de l'AAH et de la prime d'activité permettrait d'économiser entre 300 et 450 millions d'euros.
- Il gèle le barème de l'impôt sur le revenu. Habituellement, le barème évolue en fonction de l'inflation. Par exemple, pour un·e travailleur·se dont le revenu évolue au même rythme que l'inflation, une revalorisation du barème de l'IR en lien avec l'inflation doit permettre que le montant de l'impôt sur le revenu dont il s'acquitte

augmente au même rythme que ses revenus, de sorte que son taux d'imposition global reste identique. En 2026, avec le budget gouvernemental, toute hausse des revenus égale ou inférieure à l'inflation donnera donc lieu à une hausse de l'impôt sur le revenu, ce qui n'aurait pas été le cas si le barème avait été indexé : certain·es travailleur·ses vont voir leur imposition augmenter car les euros supplémentaires qu'ils perçoivent sont au moins imposés au taux de leur dernière tranche qui est supérieur à leur taux moyen d'imposition ; d'autres vont passer une tranche supplémentaire à la suite de la hausse de leurs revenus ; et enfin certain·es qui n'étaient jusqu'à maintenant pas éligibles à l'impôt sur le revenu vont le devenir. Le gel du barème de l'impôt sur le revenu doit rapporter 1,9 milliards d'euros aux comptes publics. Pour éviter que certain·es contribuables non éligibles à l'impôt sur le revenu ne le deviennent, le Sénat a réindexé la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu dans son projet de budget, ce qui réduit de 687 millions d'euros les recettes attendus de la non-indexation.

Quelles sont les propositions qui sont portées par la CGT ?

Le gouvernement et le patronat manipulent les chiffres sur les finances publiques et font croire que la hausse du déficit et de la dette publique provient d'une dépense excessive par rapport aux recettes. Pourtant, il est maintenant bien documenté que le creusement du déficit et de la dette depuis le début du quinquennat Macron en 2017 s'explique principalement par les baisses massives d'impôts accordées aux entreprises et aux ménages les plus riches. Ces réductions de prélèvements, censées relancer la croissance et renforcer les recettes fiscales, n'ont pas produit les effets escomptés : elles ont surtout servi à augmenter les profits et les dividendes, sans améliorer l'emploi.

Aujourd'hui, le gouvernement prône la réduction de la dépense publique pour désendetter l'économie. En clair, cela signifie diminuer encore les services publics et la protection sociale, afin de financer les cadeaux fiscaux déjà accordés aux plus riches. C'est le plus grand nombre qui va désormais devoir payer l'addition. Dans le même temps, les entreprises bénéficient chaque année de 211 milliards d'euros d'aides publiques, accordées sans conditions ni contreparties sociales ou environnementales clairement définies, et sans dispositif systématique de suivi ou d'évaluation de leur utilisation.

Il est important de rappeler que ces choix budgétaires ne sont pas imposés par une nécessité économique, mais résultent d'une volonté politique : le gouvernement refuse de s'attaquer à la fiscalité des plus riches et aux aides publiques aux entreprises, et cherche quoiqu'il en coûte à revenir sous la barre des 3 % de déficit d'ici 2029, pour respecter les traités européens.

Pourtant, on ne peut se limiter à une approche quantitative pour saisir tous les enjeux autour de la question des finances publiques. Tous les déficits publics ne se valent pas. Il est essentiel de s'intéresser à la cause du déficit pour juger de son utilité mais également de sa gravité ou non pour l'avenir. Actuellement, le problème du déficit n'est pas dans son montant mais bien de savoir ce qu'il finance. Par exemple, un récent rapport de l'OCDE, démontre qu'une augmentation du score moyen des élèves français au test PISA pour atteindre la moyenne des dix pays de l'OCDE les plus performants en compréhension de l'écrit, en culture scientifique et en culture mathématique, augmenterait la productivité de 2,7 %. Autre constat : à l'école, la

mixité sociale permet d'améliorer les compétences sociocomportementales de tous les élèves. Une nécessité pour atteindre un haut niveau de productivité, notamment dans le cadre du travail en équipe.

Si les déficits s'expliquent par des crédits d'impôts inutiles (comme le CICE ou le CIR) et par des cadeaux fiscaux aux plus riches (comme la transformation de l'ISF en IFI ou la flat-tax), alors le déficit peut poser des problèmes puisqu'il ne crée par les conditions de son remboursement et n'apporte rien à la collectivité. En revanche, si le déficit de l'État s'explique par une politique d'investissement massif dans l'éducation par exemple, cela va se traduire par une montée en qualifications de la population. Cela peut entrainer une baisse du chômage, une augmentation des salaires et donc à la fois des dépenses en moins pour les finances publiques mais également des recettes publiques supplémentaires. On voit donc que ce déficit s'autofinance en quelque sorte.

La CGT refuse la réduction du déficit et de la dette à tout prix : elle revendique la fin des cadeaux fiscaux aux grandes entreprises et aux ménages les plus riches, leur mise à contribution pour renforcer la justice sociale et fiscale, et défend un État qui dépense et investit dans les services publics et les secteurs d'avenir, comme la santé, l'éducation, l'industrie ou la transition écologique. De ce fait, les propositions que portent la CGT sur le budget sont les suivantes :

- Un investissement massif dans nos services publics et nos infrastructures pour préparer l'avenir et réussir les transitions et la transformation de nos modes de productions imposées par l'urgence climatique. Nos écoles, nos universités, nos organismes de recherche, nos infrastructures ont besoin d'investissements massifs !
- La mise en place d'une politique du logement en faveur des classes populaires en imposant la centralisation intégrale de l'épargne populaire à la Caisse des dépôts et consignations et sa mobilisation exclusive pour des financements d'intérêt général – notamment en faveur du logement social.
- Une vraie politique de revalorisation de la fonction publique : notre fonction publique souffre aujourd'hui d'un profond déficit d'attractivité avec de plus en plus de postes non pourvus et des agent·es qui, malgré leur attachement à leurs missions, quittent la fonction publique pour aller exercer dans le privé. Il est urgent d'inverser la tendance en commençant par la revalorisation des salaires des fonctionnaires – qui ont baissé de plus de 18 % depuis 2010 – et le rétablissement de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (coût : moins de 190 millions d'euros).
- L'augmentation de 4 points de cotisation à la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agent·es des collectivités locales) doit être intégralement compensée par l'État.
- La mise en place d'une réforme fiscale qui permettrait plus de justice fiscale avec notamment :
    - le rétablissement des impôts pour les entreprises (impôt sur les sociétés et impôt de production, avec 11 milliards d'euros de recettes supplémentaires avec le rétablissement de la CVAE et 3,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires en revenant sur la baisse de la CFE), et la modulation de

l'impôt sur les sociétés en fonction du comportement des entreprises en matière sociale et environnementale ;
    - une taxation dissuasive des dividendes et des rachats d'actions ;
    - la création d'une taxe sur les transactions financières ;
    - la mise à contribution des plus hauts patrimoines sur le modèle de la taxe Zucman qui rapporterait près de 20 milliards d'euros ;
    - une meilleure progressivité de l'impôt sur le revenu ;
    - la baisse de la TVA sur les produits de première nécessité ;
    - le renforcement et l'élargissement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour inciter à la transition écologique ;
    - la construction du financement des collectivités locales autour d'un panier d'impôts afin de rendre des marges de manœuvre budgétaires à celles-ci.
- La lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (90 milliards annuels) par l'embauche d'agent·es des finances publiques.

Le ciblage, l'évolution, le redéploiement et la conditionnalité des 211 milliards d'euros d'aides publiques annuelles aux entreprises : mise en place d'une commission nationale de suivi des aides publiques et d'un avis conforme pour les CSE (comité social et économique).

Annexes

Quelles sont les prochaines étapes du débat budgétaire[3] ?

Vendredi 19 décembre 2025, la commission mixte paritaire (CMP) chargée de trouver un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur le budget 2026 a échoué au bout d'une heure seulement, les désaccords étant trop profonds. Elle a donc été non conclusive. De ce fait, aucun texte commun n'a pu être adopté. Concrètement, cela signifie que le budget n'a pas pu être voté avant la fin de l'année, puisque le Parlement doit normalement adopter définitivement le budget avant le 31 décembre 2025 pour respecter les délais constitutionnels. Comme le gouvernement a pour le moment exclu l'usage du 49.3, c'est-à-dire une adoption sans vote du budget, ou le recours aux ordonnances, il a dû recourir à une loi spéciale.

La loi spéciale est un texte d'urgence, très court, qui sert uniquement à éviter le blocage de l'État quand le budget n'a pas été voté à temps ou quand il n'a pas été approuvé par le Parlement. Elle permet à l'État de continuer à percevoir les impôts existants, de garantir les ressources des collectivités locales et d'emprunter pour payer les dépenses essentielles.

Par ailleurs, un décret sur les « services votés » permet aux administrations publiques de continuer à fonctionner même si la loi de finances n'a pas encore été adoptée. Concrètement, ce décret fixe un montant limité de dépenses autorisées, équivalent aux dépenses de l'année précédente, ce qui garantit que les missions essentielles de l'État peuvent continuer. Par exemple, il permet le paiement des salaires des agents publics, le financement de certaines prestations sociales, et le fonctionnement minimum des services publics comme la sécurité, la santé ou l'éducation. Ce mécanisme assure donc que la vie quotidienne des citoyens et le fonctionnement de l'État ne soient pas bloqués en attendant l'adoption définitive du budget.

Par conséquent, la loi spéciale française n'est pas un équivalent du « shutdown » américain. Contrairement aux États-Unis, où l'absence de budget entraîne la fermeture de l'administration et l'arrêt de nombreux services publics, la loi spéciale française garantit la continuité de l'État.

Encore une fois, en l'absence de budget voté, la loi spéciale permet à l'État de percevoir les impôts, d'emprunter et d'ouvrir des crédits dans la limite du budget de l'année précédente (les « services votés »). Le gouvernement peut donc continuer à financer les politiques publiques existantes, sans être contraint de tout arrêter.

Si certaines dépenses sont suspendues, comme c'est le cas avec le dispositif MaPrimeRénov', cela relève d'un choix politique du gouvernement, et non d'une obligation juridique. C'est le gouvernement qui décide d'utiliser la loi spéciale comme un outil de

[3] Pour plus de détails concernant le calendrier budgétaire ainsi que la loi spéciale et ses conséquences économiques et sociales, voir la note du Pôle prospectives et territoires du 23 décembre 2025 intitulé « Projet de loi de finances : quel budget pour la France en 2026 ».

pression politique et de chantage sur le Parlement, en faisant croire à une situation de pénurie budgétaire.

Enfin, même si la loi spéciale pose des problèmes (impossibilité de voter des nouvelles mesures fiscales, reconduction des orientations austéritaires du budget 2025, etc.), des moyens existent pour maintenir les services publics. Il faut donc se battre pour que les crédits déjà votés soient effectivement débloqués.

La loi spéciale a été présentée au Conseil des ministres le lundi 22 décembre 2025, ce qui constituait la première étape avant son examen par le Parlement. Le texte a ensuite été étudié par la commission des finances de l'Assemblée nationale le lendemain, puis débattu et voté en séance publique. Après son adoption par l'Assemblée, le texte a été examiné par la commission des finances du Sénat, puis discuté et voté en séance publique mardi 23 décembre 2025.

Les débats sur le budget 2026 reprendront le jeudi 08 et le vendredi 09 janvier en commission des finances de l'Assemblée nationale, pour laisser le temps aux différents groupes politiques de déposer leurs amendements. Le début des discussions en séance publique est quant à lui envisagé à partir du mardi 13 janvier.

Les scénarios envisageables sont nombreux. Si aucun accord sur le budget ne peut être trouvé, et si le gouvernement décide de ne pas recourir à l'article 49.3 ou aux ordonnances, il pourrait devoir déposer plusieurs lois spéciales successives pour permettre à l'État de continuer à financer les services publics (salaires des fonctionnaires, santé, éducation, allocation etc.) jusqu'à ce qu'un budget complet soit adopté. Mais ce n'est pas le scénario qui semble aujourd'hui le plus probable.

Après l'échec de la CMP, le Premier ministre rencontre désormais les partis politiques pour engager de nouvelles consultations. Son objectif est de construire un accord rapidement, afin que le budget puisse être adopté au plus tard fin janvier.

Dans le cas d'une absence de compromis et de l'impossibilité d'un vote favorable sur le budget, le gouvernement pourrait faire le choix de passer le budget par 49.3 ou de recourir aux ordonnances.

Même sans utiliser le 49.3 ou les ordonnances, le gouvernement dispose d'autres moyens pour aller plus vite. Par exemple, l'article 44-3 de la Constitution lui permet de demander au Parlement de voter sur tout ou partie d'un texte en ne gardant que les amendements qu'il a lui-même choisis. Concrètement, cela limite le débat parlementaire et peut permettre au gouvernement de faire passer un compromis plus rapidement.

Récapitulatif du calendrier budgétaire

Dépôt par le gouvernement du PLF à l'Assemblée nationale : 14 octobre 2025

Rejet de la première partie du PLF à l'Assemblée nationale : 21 novembre 2025

Adoption du PLF modifié par le Sénat : 15 décembre 2025

Échec de la CMP : 19 décembre 2025

Examen de la loi spéciale en conseil des ministres : 22 décembre 2025

Examen et vote de la loi spéciale en commission des finances à l'Assemblée nationale puis en séance publique : 23 décembre 2025

Examen et vote de la loi spéciale en commission des finances au Sénat puis en séance publique : 23 décembre 2025

Reprise des débats sur le PLF en commission des finances à l'Assemblée nationale : 08 et 09 janvier 2026

Reprise des débats sur le PLF en séance publique à l'Assemblée nationale : 13 janvier 2026

Montreuil, le 8 janvier 2026