

Projet de loi de *finances*

2027

Contribution
du CESE



Contribution du CESE
Projet de loi de finances
2027

Octobre 2026

Table des matières

INTRODUCTION	3
I. Redresser les comptes publics sans hypothéquer l'avenir	3
II. Préserver la cohésion sociale et territoriale	3
III. Des travaux en cours pour éclairer notamment les choix budgétaires futurs	5
 PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	 6
Article 2 – Soutenir le travail en revalorisant le barème de l'impôt sur le revenu grâce à un traitement fiscal équivalent des différents types de revenus	6
Article 7 – Réorienter les soutiens publics vers le logement familial et de longue durée	8
Article 8 – Soutien au logement social	9
Article 10 – Soutien aux reprises d'entreprises (pacte « Papin »)	10
Article 11 – Prorogation d'un an de l'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi à Mayotte	11
Article 15 – Mise à contribution des grandes entreprises	12
Article 22 – Renforcement de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance pour les exploitants les plus rentables	13
Article 24 – Soutien à l'électrification et renforcement des incitations environnementales dans le secteur des transports	15
Article 25 – Mesures relatives à la fiscalité des véhicules	16
Article 34 – Fixation pour 2027 des montants de la DGF et des variables d'ajustement	18
Article 35 – Modalités d'attribution du FCTVA	20
Article 36 – Maîtrise de la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux collectivités territoriales	21
Article 37 – Contribution progressive des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort budgétaire (CPEB)	22
Article 41 – Évaluation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	24
Article 42 – Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers	25
Article 52 – Maintien du niveau de contribution des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre	27
Article 57 – Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	28
Article 58 – Crédits du budget général	28
Article 63 – Plafond d'autorisation des emplois de l'État	28
Article 74 – Maîtrise de l'évolution des aides personnelles au logement et de la prime d'activité	30

Article 75 – Évolution de la documentation budgétaire annexée aux projets de lois de finances	31
Article 81 – Amélioration des conditions de délivrance et de versement du chèque énergie	32
Article 83 – Répartition de la dotation globale de fonctionnement	33
Article 89 – Renforcement de la participation des titulaires au financement de leur formation (CPF) et validation des acquis de l'expérience	34
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	36
Mission « Agriculture et alimentation »	36
Mission « Aide publique au développement »	37
Mission « Culture »	38
Mission « Cohésion des territoires »	39
Mission « Écologie, développement et mobilités durables »	40
Mission « Enseignement scolaire »	42
Mission « Immigration, asile, intégration »	44
Mission « Justice »	45
Mission « Outre-Mer »	47
Mission « Recherche et enseignement supérieur »	49
Mission « Santé »	51
Mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »	53
Mission « Sport, jeunesse et vie associative »	55
Mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux »	57

INTRODUCTION

I. Redresser les comptes publics sans hypothéquer l'avenir

Le Gouvernement entend ramener le déficit public de 5,4 % à 5,0 % du PIB en 2027 au prix de 43 Md€ de mesures nouvelles, alors que la dette atteindrait 121,7 % du PIB et que la charge de la dette de l'État augmenterait encore de 9,6 Md€¹. Le CESE ne conteste ni la réalité de la contrainte ni la nécessité de l'effort. Mais, comme il le soulignait dans son rapport annuel sur l'état de la France en 2024 (RAEF), « **la dette est un outil, et la question pertinente à se poser est celle des projets à mener** »².

L'effort doit donc être apprécié au regard de sa répartition et de ce qu'il permet de préserver, à commencer par le financement de la transition écologique qui, selon l'étude du CESE de février 2026, fait consensus : il est « **possible et nécessaire** »³. Pour le Conseil, la consolidation des finances publiques doit aussi préserver les investissements d'avenir, la croissance et la cohésion sociale.

Cette exigence vaut particulièrement pour l'investissement public, dont les collectivités territoriales sont les premiers acteurs : le CESE a préconisé de renforcer leurs capacités à financer la transition écologique, notamment par un programme pluriannuel de dotations fixé en concertation avec elles⁴.

II. Préserver la cohésion sociale et territoriale

À cette aune, **le CESE soutient les mesures qui renforcent l'accès au logement et la solidarité nationale** – rééquilibrage de la fiscalité de la location meublée, exonération de taxe foncière des logements sociaux, dont il demande la compensation intégrale aux collectivités territoriales, renforcement de la péréquation, lutte contre le non-recours au chèque énergie –, ainsi que l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu et la contribution accrue des exploitants d'infrastructures de transport les plus rentables, sous réserve qu'elle finance les mobilités bas carbone.

¹ Projet de loi de finances pour 2027, exposé général des motifs, p. 15 et 17.

² CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2024 Sortir de la crise démocratique* (Claire Houry), octobre 2024.

³ CESE, étude *Finances publiques : état des lieux et analyse de controverses* (Claire Tutenuit et Benoît Garcia), février 2026.

⁴ CESE, avis *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* (Julia Grimault), février 2023, préconisation n° 4.

Ces mesures rejoignent des préconisations constantes : rééquilibrer la fiscalité des meublés de tourisme au profit de la location de longue durée, maintenir l'exonération de taxe foncière des logements sociaux neufs⁵, affecter aux mobilités bas carbone une part des recettes tirées des concessions autoroutières⁶.

Le CESE émet en revanche des réserves sur plusieurs mesures d'économies ou de mise à contribution. Le gel de la prime d'activité et, pour partie, des aides personnelles au logement ferait porter l'effort sur les ménages les moins à même de le supporter, alors même que le projet indexe intégralement le barème de l'impôt sur le revenu : ces aides bénéficient principalement à des ménages modestes et à des jeunes, pour lesquels le logement constitue le premier poste de dépenses⁷.

L'effort demandé aux collectivités territoriales (contribution de 2,5 Md€, baisse de 2,1 Md€ du FCTVA, minoration de la dynamique de la TVA affectée) réduit les capacités d'acteurs majeurs de l'investissement public : le CESE demande qu'il soit présenté au Parlement de manière consolidée. Sans contester leur participation à l'effort, il souhaite qu'elle preserve l'investissement local, en particulier de transition écologique⁸. Il est enfin défavorable au gel du point d'indice, qui pèse sur le pouvoir d'achat des agents publics et sur l'attractivité de leurs métiers⁹, ainsi qu'à l'écèlement des redevances des agences de l'eau, alors que les besoins de la politique de l'eau croissent avec le changement climatique¹⁰.

Plus largement, le CESE renouvelle son appel à une réforme d'ensemble de la fiscalité, fondée sur la progressivité et les facultés contributives de chacun, qui mette fin à la succession d'ajustements annuels dont la contribution « exceptionnelle » des grandes entreprises, reconduite pour une troisième année, est l'illustration¹¹.

⁵ CESE, avis [*Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière*](#) (Catherine Lion), mai 2024 ; avis [*L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*](#) (Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre), juillet 2025, préconisation n° 2.

⁶ CESE, avis [*Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?*](#) (Sébastien Mariani), juillet 2023 ; avis [*Projet de loi-cadre relatif au développement du secteur des transports*](#) (Fanny Arav et Jean-Marie Beauvais), février 2026.

⁷ CESE, avis [*Génération nouvelles : construire les solidarités de demain*](#) (Danielle Dubrac et Djamal Teskouk), juillet 2020.

⁸ CESE, avis [*Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?*](#) (Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage), mars 2021.

⁹ CESE, avis [*Réussite à l'École, réussite de l'École*](#) (Bernadette Groison), juin 2024, préconisation n° 19.

¹⁰ CESE, avis [*Comment favoriser une gestion durable de l'eau \(quantité, qualité, partage\) en France face aux changements climatiques ?*](#) (Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau), avril 2023.

¹¹ CESE, avis [*Fractures et transitions : réconcilier la France*](#) (Michel Badré et Dominique Gillier), mars 2019.

III. Des travaux en cours pour éclairer notamment les choix budgétaires futurs

Plusieurs dispositions du PLF rejoignent des chantiers de la programmation 2026-2027 du CESE¹², qui prendra pleinement position à leur issue. Sur la *transmission des entreprises*, en particulier des TPE, alors que plusieurs centaines de milliers de chefs d'entreprise partiront à la retraite dans les prochaines années, il pourra mettre le « pacte Papin » (article 10 du PLF) en regard des autres conditions d'une reprise réussie : accompagnement, financement, maintien de l'activité dans les territoires.

Sur l'*évaluation des aides publiques*, le CESE accueille favorablement le principe de la nouvelle annexe budgétaire consacrée aux aides publiques aux entreprises (article 75 du PLF). Il demande de longue date que les aides et dépenses fiscales en faveur des entreprises servent l'intérêt général, soient évaluées et donnent lieu à une obligation de transparence sur leurs effets¹³. Il examinera dans un avis à venir les conditions d'une évaluation publique, contradictoire et suivie dans le temps.

La méthode des contributions du CESE aux PLF et PLFSS

Depuis 2024, le CESE apporte sa contribution aux discussions budgétaires en mettant à la disposition du législateur les constats et préconisations issus de ses travaux adoptés. Ses contributions au PLF et au PLFSS ne proposent pas une analyse exhaustive des projets de loi : elles ciblent les dispositions sur lesquelles le CESE peut apporter un éclairage fondé sur ses avis, études et résolutions, en donnant la priorité aux travaux les plus récents.

Pour chaque disposition, elles rappellent le contenu des mesures puis les préconisations, analyses ou points de vigilance déjà formulés par le CESE : certaines orientations sont saluées, d'autres appellent des réserves ou des propositions d'évolution. Elles ne constituent ni un document budgétaire ni un contre-budget.

¹² CESE, *La feuille de route du CESE pour 2026-2027*, septembre 2026.

¹³ CESE, avis *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* (Nasser Mansouri-Guilani), septembre 2015.

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Article 2 – Soutenir le travail en revalorisant le barème de l'impôt sur le revenu grâce à un traitement fiscal équivalent des différents types de revenus

L'article 2 est un article composite. Il associe la revalorisation du barème à trois séries de mesures : le renforcement de la « prime carburant », le plafonnement de l'exonération des indemnités de rupture du contrat de travail et le rapprochement de la fiscalité des indemnités journalières de celle des revenus d'activité. L'objectif affiché est de « soutenir le travail » en rapprochant le traitement des revenus de remplacement de celui des revenus d'activité.

Le projet de loi indexe les tranches du barème de l'impôt sur le revenu applicable aux revenus de 2026, soit 2,1 %. Le seuil d'entrée dans la première tranche imposable passe ainsi de 11 600 € à 11 844 €, tandis que le plafonnement du quotient familial est relevé de 1 807 € à 1 845 € par demi-part. Selon le Gouvernement, cette revalorisation évite une hausse d'impôt de près de 4 Md€ pour 20 millions de ménages et empêche environ 500 000 foyers de devenir imposables¹⁴.

Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2026 prévoyait initialement un gel du barème¹⁵.

Les montants de la décote sont également revalorisés, de 897 € à 915 € et de 1 483 € à 1 513 €. L'article renforce en outre, pour les revenus de 2026, la « prime carburant » que l'employeur peut verser à ses salariés : la limite d'exonération d'impôt sur le revenu est portée à 1 000 € pour les frais de carburant et à 600 € pour les frais d'alimentation des véhicules électriques, hybrides rechargeables ou à hydrogène.¹⁶

Les mesures de « traitement fiscal équivalent » portées par l'article sont les suivantes :

- **indemnités journalières (article 2) :** assujettissement à l'impôt sur le revenu des indemnités perçues au titre d'une affection de longue durée à hauteur de 50 % de leur montant; celles servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, aujourd'hui exonérées pour moitié, deviennent imposables en totalité, le produit étant affecté à la branche AT-MP ; le taux réduit de CSG applicable aux indemnités journalières maladie et AT-MP est supprimé pour les revenus versés à compter du 1er janvier 2027¹⁷ ;

¹⁴ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 2 et exposé des motifs, p. 37-41.

¹⁵ Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, art. 4 ; Service-Public.fr. (2026, 23 février). [*Impôt sur le revenu : tranches et taux d'imposition 2026*](#).

¹⁶ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 2 et exposé des motifs, p. 37-41. Le III de l'article porte sur l'imposition des revenus de l'année 2026.

¹⁷ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 2 et exposé des motifs, p. 37-41.

- **indemnités de rupture du contrat de travail (article 2)** : instauration d'un plafond unique d'exonération d'impôt sur le revenu égal au plafond annuel de la sécurité sociale (48 060 € en 2026), qui ne concernerait que les 5 % de salariés les mieux rémunérés¹⁸.

Selon l'évaluation préalable, l'indexation du barème représente environ 4,2 Md€ d'impôt en moins en 2027 par rapport à une absence d'indexation. Le renforcement de la prime carburant coûterait au plus 20 M€ à l'État en 2027 et 120 M€ à la sécurité sociale au titre de 2026. Le plafonnement de l'exonération des indemnités de rupture procurerait 820 M€ en 2027 (380 M€ pour l'État et 440 M€ pour la sphère sociale) et la fiscalisation des indemnités journalières 620 M€ en année pleine¹⁹.

Position du CESE

Le CESE accueille favorablement le rétablissement de l'indexation intégrale du barème sur l'inflation. Après l'avoir saluée dans sa contribution au PLF pour 2025, il s'était inquiété, lors du PLF pour 2026, des effets d'un gel sur les ménages au pouvoir d'achat fragile²⁰. La mesure répond à cette préoccupation alors que l'inflation prévue pour 2026 atteint 2,1 %²¹.

Le CESE rappelle que l'indexation ne constitue pas une baisse d'impôt : elle empêche simplement qu'une progression des revenus équivalente à celle des prix n'entraîne une hausse de l'imposition. Il se félicite que ce principe s'applique aussi aux seuils et limites liés au barème, notamment au plafonnement du quotient familial et à la décote.

Le CESE observe toutefois que le Gouvernement lie cette revalorisation à l'imposition de certains revenus de remplacement, en particulier les indemnités journalières. Sur ce sujet, il rappelle ci-après sa position sur les dépenses fiscales. Le CESE souligne que certaines dépenses fiscales relèvent non d'un avantage, mais d'une protection. Tel est le cas des exonérations qui préservent les revenus de remplacement des personnes confrontées à la maladie, à un accident ou à une incapacité. Dans sa contribution au PLF pour 2026, il s'était déclaré « **défavorable à la fiscalisation des indemnités journalières pour affection de longue durée** », estimant que cette mesure « **ne peut qu'aggraver les difficultés et inégalités que subissent les patients concernés** »²². Il prend acte de ce que le projet de loi limite cette fiscalisation à 50 % de leur montant, mais maintient son opposition : les personnes concernées font face à une perte de revenu durable et à des frais médicaux souvent très élevés.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 2, p. 29-30.

²⁰ Conseil économique, social et environnemental. (2025). *Contribution du CESE – Projet de loi de finances 2026* (Bureau du 24 octobre 2025), exposé général.

²¹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), exposé général des motifs, p. 13.

²² CESE (2025), *op. cit.*, art. 5, p. 11-13 ; CESE, *Les maladies chroniques*, juin 2019, Michel Chassang et Anne Gautier.

Article 7 – Réorienter les soutiens publics vers le logement familial et de longue durée

L'article 7 comporte deux volets, présentés par le Gouvernement comme une réorientation des soutiens publics vers le logement familial et de longue durée²³.

En premier lieu, le prêt à taux zéro (PTZ), aide de l'État à l'acquisition d'une résidence principale sous conditions de ressources, serait ouvert aux ménages qui attendent un enfant ou ont la charge d'un enfant de moins de trois ans, y compris s'ils ont déjà bénéficié d'un PTZ ; cette dérogation ne pourrait être accordée qu'une fois par bénéficiaire. Le plafond légal annuel de dépense du PTZ (2,1 Md€), serait supprimé. Le Gouvernement invoque le recul de la natalité et le besoin de logement adapté qu'entraîne l'arrivée d'un enfant. Selon l'évaluation préalable, le PTZ « parentalité » coûterait 466 M€ sur six ans ; la suppression du plafond annuel n'a pas, à elle seule, d'incidence budgétaire²⁴.

En second lieu, en location meublée non professionnelle (LMNP), la déduction des amortissements serait plafonnée à 2,5 % et à 7 000 € par an et par foyer fiscal, ramenés à 1,5 % et 5 000 € pour les meublés de tourisme. Sont exclus du plafonnement les résidences destinées aux étudiants, aux jeunes en formation et aux personnes âgées, les établissements et résidences services médico-sociaux et les établissements de soins de longue durée. Associée à la réintégration des amortissements dans le calcul de la plus-value, introduite par la loi de finances pour 2025, la mesure vise à rééquilibrer l'avantage fiscal au profit de la location de longue durée, que la loi de finances pour 2026 a encouragé par le dispositif «Jeanbrun».

Position du CESE

Le CESE soutient la mesure en faveur de l'accession à la propriété des jeunes familles via le PTZ « parentalité ». Dans son avis Lancement d'un troisième programme national de renouvellement urbain : projet de loi visant la relance du logement, il proposait une mesure d'esprit similaire, à savoir le rétablissement de l'APL-Accession pour les familles et en particulier les jeunes parents accédants.

Le CESE accueille favorablement le rééquilibrage de la fiscalité de la location meublée, qu'il appelait de ses vœux. Dans son avis *Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière* de 2024, il constatait que, dans les zones touristiques, les locations aux touristes sont « **nettement privilégiées** » par les propriétaires, en raison de loyers plus élevés et des avantages fiscaux dont bénéficient les meublés de tourisme, au détriment du logement des actifs²⁵. Il préconisait de « remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue en assurant une équité de traitement entre les meublés de tourisme et les autres types de locations par un rééquilibrage des aspects fiscaux et

²³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 7 et exposé des motifs, p. 51-53.

²⁴ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 7, p. 62.

²⁵ CESE, *Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière*, mai 2024, Catherine Lion, p. 38.

obligations de réalisation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) »²⁶. Il relève avec satisfaction que l'article applique aux meublés de tourisme un plafonnement plus strict. Son avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques* de 2025 souligne en outre que les locations de courte durée ont « **exacerbé les inégalités socio-économiques et territoriales existantes** » et retirent autant de logements du parc locatif²⁷.

Le CESE inscrit cette mesure dans la logique du statut du bailleur privé qu'il a préconisé, assorti d'« incitations fiscales dont l'importance serait conditionnée et modulée en fonction de trois critères : le montant du loyer ; la qualité du logement, y compris environnementale ; sa localisation géographique »²⁸. Il observe que le plafonnement proposé est uniforme : hormis la distinction entre meublés de tourisme et autres meublés, il ne tient compte ni du niveau du loyer pratiqué, ni de la qualité du logement, ni de la tension du marché local.

Article 8 – Soutien au logement social

L'article comporte deux mesures en faveur des organismes HLM²⁹.

En premier lieu, il proroge jusqu'en 2030 l'allongement de dix ans de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) applicable aux logements locatifs sociaux construits, soit une exonération de vingt-cinq ans au lieu de quinze. Il proroge dans les mêmes conditions les règles de compensation par l'État de cette exonération aux communes et à leurs groupements. Selon l'évaluation préalable, l'incidence budgétaire de la mesure ne débutera qu'en 2043 : son coût est évalué à 690 M€ pour l'ensemble des administrations publiques, dont environ 110 M€ seulement pour l'État, entre 2043 et 2064. La compensation intégrale par l'État, pendant dix ans, de l'exonération des logements sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026 (« compensation Rebsamen ») ne s'applique pas aux opérations agréées depuis le 1^{er} juillet 2026³⁰.

En second lieu, en cohérence avec l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes HLM, il exclut du calcul de l'impôt national complémentaire résultant de l'imposition minimale mondiale des groupes (« Pilier 2 ») le résultat qu'ils tirent du service d'intérêt général du logement social, lorsqu'ils appartiennent à un groupe purement national. Cette mesure s'applique aux exercices ouverts à compter du 31 décembre 2023.

²⁶ *Ibid.*, préconisation n° 4, p. 39.

²⁷ CESE, *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, juillet 2025, Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre, p. 49.

²⁸ *Ibid.*, préconisation n° 4, p. 7.

²⁹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 8 et exposé des motifs, p. 54.

³⁰ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 8, p. 72-73.

Position du CESE

Le CESE accueille favorablement la prorogation de l'allongement de l'exonération de TFPB, qui soutient l'investissement des bailleurs sociaux dans un contexte de crise de la production de logements. La mesure va au-delà de la préconisation n° 2 de son avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques* (2025), qui demandait le « **maintien pendant 15 ans de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour la construction de logements sociaux neufs, et sa compensation intégrale par l'État aux collectivités territoriales** »³¹.

Conformément à cette préconisation, le CESE rappelle que l'exonération doit faire l'objet d'une compensation intégrale par l'État aux collectivités territoriales, afin de ne pas faire peser sur les communes et leurs groupements le coût du soutien au logement social. Il relève que cette préconisation demandait également l'abandon de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) et le retour au taux de TVA de 5,5 % pour la construction de logements sociaux, mesures que le projet de loi ne reprend pas.

Par ailleurs, le CESE prend acte de l'aménagement du dispositif « Pilier 2 », cohérent avec l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes HLM, qui préserve leurs capacités de construction et de rénovation. Il renvoie à sa position sur l'article 52 s'agissant de la contribution des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre.

Article 10 – Soutien aux reprises d'entreprises (pacte « Papin »)

Lors de la séance de rentrée solennelle du 8 septembre, la présidente du CESE a présenté la programmation sur les 12 prochains mois des travaux du Conseil. La question de la transmission d'entreprises est considérée comme centrale tant pour le monde des entreprises que celui des travailleurs et travailleuses. A ce titre, le CESE préparera un avis sur « **Transmission d'entreprises : franchir le mur des années 2030** » en début d'année prochaine.

Sans préjuger de son avis à venir, le CESE souligne l'urgence de l'enjeu : plusieurs centaines de milliers de chefs d'entreprise partiront à la retraite dans les prochaines années. Les TPE, artisanales, commerciales et libérales, sont les plus exposées au risque de disparition faute de repreneur, en particulier dans les territoires ruraux et les centres-bourgs, où chaque cession manquée se traduit par la perte d'emplois et de services de proximité.

³¹ CESE, *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, juillet 2025, Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre, préconisation n° 2, p. 89.

Article 11 – Prorogation d'un an de l'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi à Mayotte

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), supprimé sur le reste du territoire, subsiste à Mayotte. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 a ouvert aux entreprises mahoraises, sous réserve d'adaptations, la réduction générale dégressive unique des cotisations patronales depuis le 1^{er} janvier 2026, puis les exonérations de cotisations patronales applicables dans les autres départements d'outre-mer (dites « LODEOM ») depuis le 1^{er} juillet 2026. En contrepartie, le CICE devait être supprimé à Mayotte au 1^{er} janvier 2027.

L'article reporte cette suppression d'un an : le CICE s'appliquera aux rémunérations versées jusqu'au 31 décembre 2027. Le Gouvernement invoque le contexte économique fragile du département, marqué par la reconstruction consécutive au cyclone Chido, et la nécessité de laisser aux entreprises le temps de s'adapter à leur nouveau cadre social³². Selon l'évaluation préalable, la mesure n'a pas de coût en , le crédit d'impôt n'étant imputable qu'à compter de l'exercice suivant ; son coût total, de 40 M€, s'étale de 2028 à 2031, dont 20 M€ en 2028³³.

Position du CESE

Le CESE est favorable à cette prorogation. Dans son avis de 2025, *Projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte*, il jugeait « **indispensable de prévoir des mesures pour accompagner les entreprises sinistrées (exonérations de cotisations sociales, réajustement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi CICE) par les deux cyclones** »³⁴. Le maintien du CICE pendant une année supplémentaire apporte aux entreprises mahoraises un soutien utile dans la phase de reconstruction.

Il rappelle toutefois que toute aide publique aux entreprises, « tels l'ex-CICE [...] », « doit servir l'intérêt général et en outre être soumise à une obligation de rendre compte de son utilisation et de ses effets »³⁵. Les entreprises mahoraises cumulant, en 2027, le CICE et les allègements de cotisations de droit commun, il demande que les effets de ces aides sur l'emploi et sur la reconstruction fassent l'objet d'une évaluation, qui devra éclairer la sortie du dispositif au 1^{er} janvier 2028. Il renvoie à son propos liminaire s'agissant de l'article 75, qui crée une annexe budgétaire consacrée aux aides publiques aux entreprises.

³² Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 11 et exposé des motifs, p. 64.

³³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 11, p. 107-108.

³⁴ CESE, *Projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte*, avril 2025, Nadine Hafidou, Alain Le Corre et Eric Leung, p. 21.

³⁵ CESE (2025), *op. cit.*, art. 4, p. 10.

Article 15 – Mise à contribution des grandes entreprises

Le projet de loi reconduit, pour un troisième exercice, la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises, instituée par la loi de finances pour 2025 et prorogée par celle pour 2026, mais à des taux réduits : 15,7 % au lieu de 20,6 % pour les entreprises réalisant entre 1,5 et 3 Md€ de chiffre d'affaires, et 31,4 % au lieu de 41,2 % au-delà. Le seuil de 1,5 Md€ est maintenu, avec un lissage jusqu'à 1,6 Md€. Le rendement est estimé à 5,0 Md€, en baisse de 2,0 Md€ par rapport à 2026³⁶. L'article rétablit également, pour un exercice, la contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime³⁷.

Selon l'évaluation préalable, ce rendement serait complété de 0,5 Md€ en 2028 au titre des exercices décalés, et la contribution des transporteurs maritimes rapporterait 0,3 Md€, affectés à l'AFIT France³⁸. En 2026, le produit de la contribution serait inférieur de 0,3 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale³⁹.

Position du CESE

Le CESE prend acte de la reconduction de la contribution exceptionnelle. Lors de sa première reconduction dans le PLF pour 2026, il avait pris acte d'une mesure « **qui prend en compte les facultés contributives de certaines grandes entreprises** », tout en regrettant « **qu'elle ne s'inscrive dans une approche plus globale et durable de l'impact économique et industrielle de la fiscalité des entreprises** ». Il réitère ce regret. Reconduite pour la troisième année, avec un seuil relevé en 2026 puis des taux abaissés en 2027, cette contribution ne peut plus être qualifiée d'exceptionnelle. Elle ne garantit ni des recettes prévisibles pour les finances publiques ni la visibilité nécessaire aux décisions d'investissement des entreprises. Le CESE appelle donc à une réforme progressive de la fiscalité des entreprises, tenant compte de leur capacité contributive, de leur taille et de leur exposition à la concurrence internationale⁴⁰.

Le CESE prend acte de la baisse des taux, conforme au caractère exceptionnel revendiqué par le Gouvernement. Il réitère cependant que le niveau et la structure de l'imposition des grandes entreprises appellent une réflexion d'ensemble plutôt qu'une modulation annuelle de taux dits exceptionnels. Il prend acte également du rétablissement de la contribution des grandes entreprises de transport maritime.

³⁶ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 15 et exposé des motifs, p. 76-78 ; exposé général des motifs, p. 24.

³⁷ Ibid.

³⁸ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 15, p. 156 et 160.

³⁹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), exposé général des motifs, p. 23.

⁴⁰ CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, mars 2019, Michel Badré et Dominique Gillier.

Le CESE rappelle qu'il avait préconisé, dans son rapport annuel sur l'état de la France 2022, d'« instaurer une contribution de solidarité exceptionnelle, au niveau européen, des entreprises qui ont bénéficié de la situation récente »⁴¹.

Le CESE rappelle que cette réforme doit porter autant sur les dépenses fiscales que sur les taux. Il demande depuis longtemps d'évaluer les effets économiques, sociaux et environnementaux des niches fiscales accordées aux entreprises. Il souhaite également que toute aide publique soit liée à des objectifs d'intérêt général et soumise à une obligation de transparence sur son utilisation et ses effets⁴². Il accueille donc favorablement la création, par l'article 75, d'une annexe budgétaire consacrée aux aides publiques aux entreprises. Leur évaluation doit toutefois s'appuyer sur des évaluations publiques et contradictoires, sans exclure aucun dispositif par principe, y compris le crédit d'impôt recherche, première dépense fiscale en faveur des entreprises.

Enfin, le CESE souligne que la fiscalité des entreprises doit être cohérente avec les objectifs de souveraineté économique et de réindustrialisation. Il réitère sa préconisation de porter l'effort de recherche à 3 % du PIB⁴³.

Article 22 – Renforcement de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance pour les exploitants les plus rentables

Le projet de loi module, selon la rentabilité des exploitants, le taux de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, fixé à 4,6 % depuis 2024. Due par les exploitants dont les revenus dépassent 120 M€ et la rentabilité moyenne 10 %, elle vise surtout les concessionnaires d'autoroutes et les grands aéroports. Le taux resterait de 4,6 % jusqu'à 20 % de rentabilité, puis augmenterait progressivement jusqu'à 12,2 % au-delà de 30 %. L'objectif affiché est de faire davantage contribuer les exploitants les plus rentables afin de préserver l'investissement dans les infrastructures de transport⁴⁴.

Selon l'évaluation préalable, la réforme augmenterait le produit annuel de la taxe de 800 M€, portant son rendement à 1,4 Md€⁴⁵. Pour les aéroports, la mesure toucherait principalement les grands exploitants.

⁴¹ CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2022 – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir*, octobre 2022, Julia Grimault et David Meyer, préconisation n° 6.

⁴² CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, mars 2019, Michel Badré et Dominique Gillier ; CESE, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, septembre 2015, Nasser Mansouri-Guilani.

⁴³ CESE, *Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union Européenne dans le domaine économique*, septembre 2022, Catherine Lion et Olivier Mugnier, préconisation n° 11.

⁴⁴ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 22 et exposé des motifs, p. 96.

⁴⁵ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 22, p. 222.

Le produit de la taxe est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France). Sur un produit estimé à 1 443 M€ en 2027, près de 900 M€ reviendraient au budget général de l'État (article 42)⁴⁶.

Position du CESE

Le CESE est favorable à cette mesure, sous réserve que les recettes supplémentaires soient fléchées vers les mobilités bas-carbone. Il y voit une application du principe, qu'il défend constamment, d'une contribution de chacun selon ses facultés⁴⁷. Les concessions autoroutières et aéroportuaires s'exercent sur des infrastructures publiques, dans des situations de faible concurrence. Il est légitime que leur rentabilité, lorsqu'elle excède ce qui était anticipé lors de la conclusion des contrats, contribue au financement de l'intérêt général.

Dans son avis de 2023, *Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?* le CESE préconisait déjà de mobiliser « **une nouvelle ressource [...] : supplément de recette à prélever sur la taxe d'aménagement du territoire payée par les concessions autoroutières** »⁴⁸. Dans son avis sur le projet de loi-cadre relatif au développement du secteur des transports, il a rappelé cette préconisation et demandé que « **la réaffectation des recettes autoroutières [aille] vers les modes bas-carbone et [soit] clairement encadrée, avec par exemple un plancher minimal de 50 % des recettes totales** », en relevant un « **vide de financement 2026-2031** »⁴⁹. Or le plafond d'affectation à l'AFIT France n'étant pas relevé, l'essentiel du supplément de rendement serait versé au budget général. Le CESE demande en conséquence que ce plafond soit relevé à due concurrence, afin que les recettes nouvelles financent les mobilités bas carbone, en particulier ferroviaires et collectives, et contribuent à combler le besoin de financement identifié pour la période 2026-2031.

Le CESE souligne par ailleurs qu'une garantie de non-répercussion de la hausse sur les tarifs de péage devrait être inscrite dans le droit, de façon opposable. Il demande que l'effet de la mesure sur les redevances aéroportuaires, et donc sur les compagnies et les passagers, fasse l'objet d'une évaluation. Il rappelle son attachement au fléchage des recettes de la fiscalité environnementale et des transports vers la transition⁵⁰.

Le CESE estime enfin que la question de la rentabilité des concessions autoroutières appelle une réflexion de fond sur le modèle concessif, dans la perspective des échéances des contrats à partir de 2031, au-delà du seul levier fiscal.

⁴⁶ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 42, tableau des ressources affectées plafonnées, ligne 6, p. 160.

⁴⁷ CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, mars 2019, Michel Badré et Dominique Gillier.

⁴⁸ CESE, *Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?* juillet 2023, Sébastien Mariani, préconisation n° 12, p. 10.

⁴⁹ CESE, *Projet de loi-cadre relatif au développement du secteur des transports*, février 2026, Fanny Arav et Jean-Marie Beauvais, p. 8 et 12.

⁵⁰ CESE (2025), *op. cit.*, p. 24-25 ; CESE, *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*, février 2023, Julia Grimault.

Article 24 – Soutien à l'électrification et renforcement des incitations environnementales dans le secteur des transports

L'article renforce les incitations aux biocarburants, aux carburants de synthèse et à l'électrification des transports.

D'abord, les objectifs d'incorporation de biocarburants de la TIRUERT sont relevés pour 2027, avant son remplacement par l'IRICC au plus tard le 1^{er} janvier 2028. Celui-ci vise une baisse de 14,5 % de l'intensité carbone des transports d'ici 2030 et exclut les biocarburants à haut risque de changement indirect d'affectation des sols.

Ensuite, un organisme soutiendra une filière souveraine de carburants de synthèse pour l'aviation afin de respecter « ReFuelEU Aviation » dès 2030 : il achètera ces carburants aux producteurs puis les revendra aux fournisseurs.

Enfin, l'article réduit l'accise sur l'électricité utilisée pour recharger les poids lourds électriques de plus de 7,5 tonnes et prolonge ce tarif pour les navires à quai. Le coût annuel est estimé à 16 M€ en 2027, 25 M€ en 2028 et 40 M€ en 2029 pour les poids lourds, et à 0,3 M€ pour les navires. Sans dépense nette pour l'État, le soutien aux carburants de synthèse pourrait coûter environ 650 M€ sur dix ans aux finances publiques⁵¹.

Position du CESE

Le CESE est favorable à cet article. Le tarif réduit d'accise pour la recharge des poids lourds électriques rejoint sa préconisation de « **favoriser à terme une prédominance électrique [...] rééquilibrant l'accompagnement financier** » dans le transport de marchandises, formulée dans son avis de 2026, *Quels leviers pour optimiser la décarbonation de la chaîne logistique alimentaire ?*⁵². Il souhaite, conformément à cette préconisation, que cette mesure s'accompagne d'un maillage suffisant en bornes de recharge pour les poids lourds électriques, accessible en particulier aux plus petites entreprises de transport.

Il appelle toutefois à la vigilance sur deux points. D'une part, la même préconisation demande de « stabiliser la fiscalité et les normes sur les énergies alternatives au diesel (électrique, biocarburants, biogaz) » : la succession de la TIRUERT et de l'IRICC, dont la date de bascule pourra être avancée par voie réglementaire, et la subordination des tarifs réduits à une autorisation européenne doivent s'accompagner d'une visibilité suffisante pour les transporteurs et les producteurs. D'autre part, il souhaite que le développement des biocarburants privilégie ceux issus de déchets et de résidus, afin

⁵¹ Gouvernement. (2026). Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi, art. 24, p. 255-256.

⁵² CESE, *Quels leviers pour optimiser la décarbonation de la chaîne logistique alimentaire ?*, mars 2026, Christophe Grison et Franck Tivierge, préconisation n° 3, p. 91.

⁵³ Gouvernement. (2026). Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi, art. 24, p. 255-256.

d'éviter la concurrence avec les usages alimentaires des terres ; l'exclusion des biocarburants à haut risque de changement d'affectation des sols va dans ce sens.

Article 25 – Mesures relatives à la fiscalité des véhicules

Le Gouvernement maintient la stabilité des barèmes de la fiscalité automobile en 2027. Le projet de loi ne fixe pas de trajectoire du malus pour 2028. L'article 25 procède à trois ajustements. D'abord, la déduction exceptionnelle en faveur de l'acquisition de poids lourds et de véhicules utilitaires légers peu polluants est recentrée. L'objectif est de supprimer les effets d'aubaine et d'accélérer l'électrification du transport routier. Ensuite, la TVA due sur les véhicules mis à disposition de salariés contre un loyer sera calculée sur la valeur normale de la prestation, afin de lutter contre certains montages. Enfin, les véhicules microhybrides seront identifiés selon un critère d'émissions de CO₂ (125 g/km ou plus)⁵³. Selon l'évaluation préalable, la mesure relative au malus masse a un coût annuel de 22 M€ à compter de 2027 ; les autres mesures ne sont pas chiffrables⁵⁴.

Position du CESE

Le CESE prend acte de la stabilité affichée de la fiscalité automobile pour 2027 et salue le recentrage des avantages fiscaux sur les motorisations les plus vertueuses. Il regrette toutefois l'absence de trajectoire au-delà de 2027, qui prive les ménages, les entreprises et la filière automobile de la visibilité qu'il juge indispensable. Il rappelle que l'efficacité de cette fiscalité dépend des mesures d'accompagnement qui l'entourent.

Le CESE s'inscrit dans la continuité de ses contributions aux projets de loi de finances pour 2025 et 2026.⁵⁵ En l'absence de toute trajectoire pluriannuelle des barèmes du malus dans le présent projet de loi, le texte rompt avec cette logique de visibilité pluriannuelle. Le CESE réaffirme donc la préconisation n° 5 de son avis *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* de 2023⁵⁶ : donner une trajectoire lisible au prix du carbone, tendant vers une cible d'environ 100 €/t CO₂ en 2030, dans un cadre européen harmonisé et au terme d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes. La stabilité des barèmes ne doit pas se traduire par une absence de cap.

⁵³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 25 et exposé des motifs, p. 110-114.

⁵⁴ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 25, p. 272.

⁵⁵ CESE (2024), *op. cit.*, art. 8 ; CESE (2025), *op. cit.*, art. 13.

⁵⁶ CESE, *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*, février 2023, Julia Grimault.

Le CESE accueille favorablement le recentrage de la déduction exceptionnelle sur le seul surcoût des motorisations au gaz et aux biocarburants. Cette mesure s'attaque aux effets d'aubaine, conformément à sa préconisation de **mieux évaluer l'efficacité des aides au regard de l'objectif fixé et de leur compatibilité avec la transition écologique**⁵⁷. Il note qu'elle reste en retrait de la proposition du PLF pour 2026, qu'il avait saluée, de réserver la déduction aux seuls véhicules à émissions nulles. Elle ménage ainsi une période de transition jusqu'en 2030 pour les entreprises engagées dans des flottes au gaz ou aux biocarburants. Le CESE demande que cette période fasse l'objet d'une évaluation, afin de vérifier qu'elle accélère effectivement l'électrification du transport routier. Il appelle également à une **attention particulière envers les TPE et PME du transport, de l'artisanat et de la logistique, dont les capacités d'investissement sont souvent limitées**⁵⁸. Le recentrage de l'incitation fiscale doit donc s'accompagner de solutions de financement adaptées, notamment de tiers-financement, et d'un déploiement suffisant des infrastructures de recharge pour les véhicules lourds.

Le CESE est favorable au calcul de la TVA sur la valeur normale de la mise à disposition de véhicules aux salariés. Cette mesure s'inscrit dans la lutte contre les montages d'optimisation que le CESE dénonce depuis son avis Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale⁵⁹, qui appelait à neutraliser les montages artificiels pour restaurer la justice fiscale et le consentement à l'impôt.

Le CESE est favorable à l'identification des véhicules microhybrides exclus de l'abattement du malus masse par un critère objectif d'émissions de CO₂. Ce critère renforce la lisibilité et la sécurité juridique du dispositif et en garantit la cohérence écologique : un avantage fiscal ne doit pas bénéficier à des véhicules dont l'électrification est marginale et les émissions élevées. Le CESE recommande d'en évaluer les effets sur le prix des véhicules familiaux.

Dans sa contribution au PLF pour 2026, le CESE alertait sur le risque d'exclusion, les véhicules électriques restant coûteux et les solutions de transport alternatives inégalement accessibles selon les territoires. Il demandait en conséquence un accompagnement des ménages modestes et des TPE, notamment par des aides à l'acquisition et à l'usage de véhicules à faibles émissions. Ce risque demeure entier, et le malus applicable à certains véhicules d'occasion, reporté au 1^{er} janvier 2027 par la loi de finances initiale pour 2026⁶⁰, appelle la plus grande vigilance. Le marché de l'occasion constitue la principale voie d'accès à l'automobile pour les ménages modestes, en particulier dans les territoires périurbains et ruraux.⁶¹ Conformément à

⁵⁷ CESE, [*Rapport annuel sur l'état de la France 2022 – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir*](#), octobre 2022, Julia Grimault et David Meyer, préconisation n° 13.

⁵⁸ CESE, [*Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation*](#), mars 2025, Pascal Guihéneuf et Michèle Salvadoretti.

⁵⁹ CESE, [*Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*](#), décembre 2016, Antoine Dulin.

⁶⁰ Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, art. 58.

⁶¹ CESE, [*Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?*](#), juillet 2023, Sébastien Mariani.

son avis *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?*⁶², le CESE rappelle que la fiscalité carbone doit être progressive, redistributive et territorialisée, et que son acceptabilité dépend d'une juste répartition des efforts. Il recommande d'évaluer les effets redistributifs de ce malus avant son entrée en vigueur et de l'assortir d'aides ciblées sur les ménages les plus contraints.

Enfin, le CESE réitère la demande formulée dans sa contribution au PLF pour 2026 : une transparence sur l'affectation des recettes issues de ces taxes, fléchées vers la mobilité durable (infrastructures de recharge, transports collectifs, infrastructures cyclables). Il rappelle que la fiscalité environnementale ne peut être efficace que si elle s'accompagne d'investissements dans les alternatives bas-carbone, pérennisés dans la planification énergétique nationale

Article 34 – Fixation pour 2027 des montants de la DGF et des variables d'ajustement

L'article fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de fonctionnement versée par l'État aux collectivités, à 27,54 Md€ en 2027. Après trois années de hausse successive de 2023 à 2025 et une stabilité en 2026, elle augmente de 150 M€ en 2027 : 147,5 M€ abondent les dotations de péréquation communales au profit des collectivités les plus fragiles et 2,5 M€ doublent le fonds d'aide au relogement d'urgence, afin de faire face aux conséquences des incendies de l'été. Compte tenu de deux mesures de périmètre (minoration de 13,2 M€ de la dotation de compensation de 24 départements au titre de la recentralisation de la politique vaccinale, qui en concerne 28, et rétrocession d'un reliquat de 0,5 M€), la hausse nette s'élève à 137 M€.

L'article fixe également le montant des « variables d'ajustement », dotations et compensations dont la minoration permet de contenir l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités. En 2027, seule la dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale, dont bénéficient les départements et les régions, est minorée, de 24 M€. Les autres variables sont reconduites, à l'exception de certaines dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle^[50]. Hors article, la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) est rehaussée de 20 M€ en crédits de paiement. Selon l'évaluation préalable, l'article représente un coût supplémentaire de 120 M€ pour l'État en 2027⁶³.

⁶² CESE, *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?*, janvier 2023, Albert Ritzenthaler.

⁶³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 34, p. 387.

Position du CESE

Le CESE est favorable à cet article, sous réserve. Il soutient l'augmentation de la DGF, affectée pour l'essentiel (147,5 M€ sur 150 M€) à la péréquation au bénéfice des collectivités les plus fragiles (voir article 83). Cette mesure répond à la demande formulée dans son avis de 2026 sur le projet de loi visant à renforcer l'État local : **« accompagner le projet de loi d'un renforcement de la péréquation au bénéfice des territoires les plus en difficulté »**⁶⁴.

Le CESE souligne néanmoins que, dans ce même avis, il invitait l'État, en s'appuyant sur ses travaux relatifs à l'adaptation des infrastructures au changement climatique, **« à maintenir un niveau de dotation permettant une véritable politique d'aménagement du territoire et des services publics de qualité »**⁶⁵. Or, la hausse proposée reste limitée : la DGF progresse de 0,5 % en valeur, soit moins que l'inflation prévue pour 2027 (1,8 %)⁶⁶, et diminue donc en volume. Dans sa contribution au PLF pour 2026, sous les articles 33 et 35, le CESE estimait déjà que **« les nouvelles mesures budgétaires introduites par ce PLF limitent les capacités financières des collectivités territoriales, qui sont un acteur majeur dans la transition écologique, la santé et la vie quotidienne des Françaises et Français »**⁶⁷.

Par ailleurs, le CESE émet deux réserves au regard de la préconisation n° 4 de son avis de 2023, *Financer notre Stratégie Énergie-Climat*. Celle-ci appelait à « mobiliser tous les leviers pour renforcer les capacités des collectivités territoriales à financer la transition écologique », notamment par un « programme pluriannuel de dotation aux collectivités, fixé après concertation avec celles-ci [...], accompagné du verdissement des dotations de l'État avec une attribution bonifiée pour les collectivités porteuses de projets favorables à la transition écologique »⁶⁸. Or, d'une part, la DGF demeure fixée chaque année, sans programmation pluriannuelle concertée. D'autre part, sa progression ne comporte aucun verdissement : aucune part n'est modulée en faveur des collectivités porteuses de projets favorables à la transition écologique. Le CESE renvoie à sa position sur l'article 37 s'agissant de l'effort global demandé aux collectivités.

⁶⁴ CESE, *Projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics*, avril 2026, Jean-Louis Joseph, Thierry Julier et Anne-Claire Vial, p. 15.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 7, rappelant l'avis *Anticiper et prévenir les risques liés au changement climatique pour les infrastructures* (13 janvier 2026).

⁶⁶ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), exposé général des motifs, p. 13.

⁶⁷ CESE (2025), *op. cit.*, position sur les articles 33 et 35, p. 29.

⁶⁸ CESE, *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*, février 2023, Julia Grimault, préconisation n° 4, p. 5-6.

Article 35 – Modalités d’attribution du FCTVA

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) rembourse forfaitairement aux collectivités une partie de la TVA acquittée sur leurs dépenses d’investissement ; 8,1 Md€ ont été versés à ce titre en 2025. Le Gouvernement juge ce soutien non ciblé et « naturellement anti-péréquateur », car il bénéficie prioritairement aux collectivités dont la situation financière permet les investissements les plus importants. L’article abaisse en conséquence de 5 points, de 16,404 % à 11,404 %, le taux de compensation forfaitaire de droit commun pour les attributions versées à compter du 1er janvier 2027. Le taux de 16,4 % est maintenu pour certaines dépenses liées à la transition écologique et pour les dépenses de voirie ; le taux de 5,6 % applicable à l’informatique en nuage est inchangé. L’économie pour l’État est évaluée à 2,09 Md€⁶⁹.

Position du CESE

Le CESE est plutôt défavorable à cet article. S’il approuve la bonification accordée aux dépenses de transition écologique, il s’oppose à la baisse de 2,1 Md€ du FCTVA, qui affaiblit le soutien de l’État à l’investissement local.

Lors de l’examen du PLF pour 2026, il avait estimé que « les nouvelles mesures budgétaires introduites par ce PLF limitent les capacités financières des collectivités territoriales, qui sont un acteur majeur dans la transition écologique, la santé et la vie quotidienne des Françaises et Français »⁷⁰. La baisse de cinq points du taux de droit commun, qui réduit d’environ 30 % le remboursement forfaitaire de la TVA sur la majorité des investissements, pèsera directement sur l’investissement public local, y compris sur des équipements indispensables aux services publics de proximité.

En revanche, le maintien d’un taux bonifié pour certaines dépenses de transition écologique rejoint la préconisation n° 4 de son avis *Financer notre Stratégie Énergie-Climat* (2023), qui recommande de « **mobiliser tous les leviers pour renforcer les capacités des collectivités territoriales à financer la transition écologique** », notamment par un « **programme pluriannuel de dotation aux collectivités, fixé après concertation avec celles-ci [...], accompagné du verdissement des dotations de l’État avec une attribution bonifiée pour les collectivités porteuses de projets favorables à la transition écologique** »⁷¹. Le CESE relève toutefois que la mesure ne répond qu’en partie à cette préconisation : la bonification ne résulte pas d’un effort supplémentaire, mais du maintien du taux actuel sur un périmètre restreint, tandis que le soutien aux autres investissements diminue ; elle ne s’inscrit pas non plus dans un programme pluriannuel concerté. Le périmètre retenu semble par ailleurs laisser de

⁶⁹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l’Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 35 et exposé des motifs, p. 142 ; art. 41, exposé des motifs, p. 158.

⁷⁰ CESE (2025), *op. cit.*, position sur les articles 33 et 35, p. 29.

⁷¹ CESE, *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*, février 2023, Julia Grimault, préconisation n° 4, p. 5-6.

côté des investissements importants pour la transition, comme la rénovation énergétique des bâtiments publics ou les mobilités durables.

Le CESE demande en conséquence que la baisse du taux de droit commun soit abandonnée ou, à défaut, limitée et compensée par des dotations d'investissement ciblées sur les collectivités les plus fragiles. Il souhaite que l'évolution du FCTVA s'inscrive dans le programme pluriannuel de dotations, concerté avec les collectivités, qu'il préconise. Il renvoie à sa position sur l'article 37 s'agissant de l'effet cumulé des mesures demandées aux collectivités.

Article 36 – Maîtrise de la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux collectivités territoriales

Depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE, le bloc communal et les départements perçoivent des fractions de TVA qui évoluent comme le produit national de cette taxe. À compter de 2027, lorsque leur taux d'évolution annuelle est positif, il sera réduit de l'inflation hors tabac constatée l'année précédente, sans que le montant versé puisse, du seul fait de cette règle, être inférieur à celui de l'année précédente. Le Gouvernement invoque le dynamisme des recettes fiscales locales, qui ont progressé de 25,7 % entre 2021 et 2025, contre 15,7 % d'inflation cumulée. Les fractions de TVA perçues par les régions ne sont pas concernées⁷²~~[OBJ]~~. Selon l'évaluation préalable, la mesure procurerait environ 0,6 Md€ de recettes supplémentaires à l'État en 2027⁷³.

Position du CESE

Le CESE réitère les réserves qu'il a exprimées de manière constante concernant la limitation des capacités financières des collectivités territoriales~~[OBJ]~~. Le mécanisme proposé pour 2027 reprend celui que présentait l'article 33 ~~[OBJ]~~ du PLF pour 2026 supprimé lors de l'examen parlementaire : en retranchant l'inflation de la dynamique de la TVA, il ne laisse aux collectivités que la croissance réelle de cette ressource, qui perd ainsi de sa valeur réelle chaque fois que cette croissance est inférieure à l'inflation.

Il relève que ce mécanisme prive les collectivités d'une partie de la dynamique d'une ressource qui leur a été affectée en compensation de la suppression d'impôts locaux, ce qui affaiblit la prévisibilité de leurs ressources. Il constatait déjà, dans son avis *Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?* que depuis le début des années 2010 les politiques de réduction des dépenses publiques avaient réduit les

⁷² Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 36 et exposé des motifs, p. 143.

⁷³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 36, p. 397.

ressources des collectivités⁷⁴. Il y appelait « **à un plus grand respect de la décentralisation en mettant fin aux remises en cause systématiques de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales constatées depuis 20 ans et en leur redonnant des moyens pérennes** »⁷⁵.

Cette limitation des capacités financières des collectivités est d'autant plus regrettable qu'elles sont appelées à être les cheffes de file de la transition écologique au niveau local. Pour atteindre les objectifs climatiques, elles devraient investir au moins 12 Md€ par an jusqu'en 2030, soit près du double de leurs volumes actuels⁷⁶. Le CESE rappelle donc sa préconisation de mobiliser tous les leviers pour renforcer leur capacité à financer cette transition. Il demande notamment un programme pluriannuel de dotations, établie en concertation avec elles, qui leur donne de la visibilité dans la durée^[OBJ]. Une minoration annuelle de la dynamique d'une ressource fiscale va à rebours de cette exigence de visibilité pluriannuelle. Le CESE renvoie à sa position sur l'article 37 s'agissant de l'effet cumulé des différents leviers.

Article 37 – Contribution progressive des collectivités territoriales et de leurs groupements à l'effort budgétaire (CPEB)

Le projet de loi met en place une contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, : une contribution progressive à l'effort budgétaire (CPEB), d'un rendement attendu de 2,5 Md€, prélevée sur les avances de fiscalité (article 37). Elle concerne 40 % des communes, 60 % des départements et l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Sont exonérés notamment les collectivités d'outre-mer, les 40 % de départements dont l'indice de fragilité sociale est le plus élevé, les communes urbaines et les communes rurales les plus fragiles au regard des indices de la DSU et de la DSR. Chaque collectivité se voit appliquer un taux individualisé, compris entre un plancher et un plafond, en fonction de sa capacité contributive⁷⁷.

Dans leur note d'étape, remise au Gouvernement le 16 juillet 2026 et présentée aux associations d'élus le 22 juillet, les parlementaires chargés de la mission sur les finances locales recommandent de remplacer les mécanismes existants par un instrument unique de contribution et de mettre fin aux prélèvements Dilico. Ils préconisent aussi de moduler le taux d'effort selon des critères objectifs, au premier rang desquels la capacité contributive, de prendre en compte l'effort 2025 et 2026 dans le calcul de la contribution 2027, hors Dilico, ainsi que de plafonner la contribution annuelle de chaque collectivité à 2 ou 3 % de ses

⁷⁴ CESE, *Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?* mars 2021, Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage, p. 29.

⁷⁵ *Ibid.*, préconisation n° 27, p. 14.

⁷⁶ CESE, *Financer notre Stratégie Énergie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*, février 2023, Julia Grimault, p. 26 (estimations d'I4CE).

⁷⁷ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 37 et exposé des motifs, p. 144-147 ; exposé général des motifs, p. 25-26.

recettes réelles de fonctionnement⁷⁸. Le taux plafond retenu par le texte, de 2 % des recettes réelles de fonctionnement (3 % pour les communes les plus riches), rejoint cette orientation. En revanche, si le projet de loi n'institue pas de nouveau prélèvement Dilico pour 2027, son article 84 étale de trois à cinq ans le reversement des sommes mises en réserve au titre des Dilico de 2025 et 2026.

Le Gouvernement indique qu'après mise à contribution, les dépenses de fonctionnement des collectivités pourront évoluer au rythme de l'inflation et que leurs ressources progresseront de 5 Md€ (+1,7 %) en 2027⁷⁹.

Position du CESE

Le CESE est réservé sur cette nouvelle contribution, dans la continuité des réserves qu'il avait exprimées en 2025 sur les mesures du PLF pour 2026 relatives aux collectivités territoriales. Il prend toutefois acte de son caractère progressif : modulée selon la capacité contributive de chaque collectivité, elle épargne les plus fragiles et fait davantage contribuer les plus riches.

Lors de l'examen du PLF pour 2026, le CESE avait estimé que « les nouvelles mesures budgétaires introduites par ce PLF limitent les capacités financières des collectivités territoriales, qui sont un acteur majeur dans la transition écologique, la santé et la vie quotidienne des Françaises et Français »⁸⁰. Il ne conteste pas que les collectivités prennent part à l'effort de redressement des comptes publics. Il considère cependant que cette contribution doit répondre à trois exigences :

- **la lisibilité**, ce qui plaide pour un instrument unique et stable plutôt qu'une succession de gels, de prélèvements et de mécanismes de lissage ;
- **l'équité**, par une modulation fondée sur la capacité contributive et sur les charges effectives, notamment de centralité ;
- **la préservation de l'investissement public local**, et en particulier des investissements de transition écologique, qui ne sauraient servir de variable d'ajustement.

Il prend acte de ce que la CPEB répond pour partie à ces exigences : elle constitue un instrument identifié, modulé selon la capacité contributive et assorti d'exonérations en faveur des collectivités les plus fragiles, conformément à plusieurs orientations de la note d'étape de la mission sur les finances locales. Calculable à l'avance et plafonnée à 2 % des recettes réelles de fonctionnement (3 % pour les communes les plus riches), elle offre une prévisibilité que n'avaient pas les mécanismes antérieurs. Il relève toutefois qu'elle s'ajoute à d'autres leviers, notamment la minoration de la dynamique de la TVA affectée et la baisse de 2,1 Md€ du FCTVA, dont l'effet cumulé reste à évaluer. S'y ajoutent l'étalement sur cinq ans du reversement des sommes mises en réserve au

⁷⁸ La Gazette des communes. (2026, juillet). *PLF 2027 : la mission sur les finances locales veut en finir avec les ponctions diverses et variées* ; Banque des Territoires / Localtis. (2026, 16 septembre). *PLF 2027 : de nouvelles lettres-plafond plus restrictives... et des collectivités toujours dans le flou*.

⁷⁹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), exposé général des motifs, p. 25-26.

⁸⁰ CESE (2025), *op. cit.*, position sur les articles 33 et 35, p. 29.

titre des Dilico (article 84) et, pour les régions, la suppression d'une fraction d'accises de 156,9 M€ (article 39). Instituée pour la seule année 2027, la CPEB ne répond pas non plus à l'exigence de stabilité : elle ne constitue pas encore l'instrument unique et pluriannuel que le CESE appelle de ses vœux.

Le CESE rappelle qu'il appelle à mettre fin « aux remises en cause systématiques de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales constatées depuis 20 ans » et à leur redonner « des moyens pérennes »⁸¹. Il demande en conséquence que l'effort demandé aux collectivités soit consolidé et présenté au Parlement, toutes mesures confondues (CPEB, FCTVA, TVA affectée, Dilico, financements des régions), et que toute reconduction de la CPEB s'inscrive dans une trajectoire pluriannuelle concertée, en se substituant aux autres prélèvements plutôt qu'en s'y ajoutant. Il renvoie à sa position sur l'article 36.

Article 41 – Évaluation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

L'article fixe à 43,1 Md€ en 2027 les prélèvements sur recettes (PSR) versés directement par l'État aux collectivités territoriales et déduits de ses recettes. Ce montant recule de 1,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2026 (44,8 Md€) et de 1,4 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2026 (44,5 Md€). Les principaux PSR sont la DGF (27,5 Md€), le FCTVA (5,9 Md€) et la compensation de la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels (4,1 Md€). Cette estimation tient notamment compte de la hausse de 150 M€ de la DGF (article 34), affectée pour l'essentiel à la péréquation, et de la baisse du FCTVA, qui procure 2,09 Md€ à l'État (article 35). Elle intègre aussi une minoration de 24 M€ des variables d'ajustement, l'augmentation des compensations d'exonérations de fiscalité locale (+101 M€) et de celle relative aux locaux industriels (+80 M€), ainsi que la suppression des deux PSR liés à l'ancienne taxe sur les logements vacants (36,7 M€). Le produit de la nouvelle taxe sur la vacance des locaux d'habitation, en vigueur au 1^{er} janvier 2027, revient intégralement aux communes^[OBJ].

Position du CESE

Le CESE se montre plutôt défavorable à cette estimation qui, avec les articles 35 à 37, traduit une diminution des concours de l'État aux collectivités. Les PSR baissent de 1,7 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2026, principalement sous l'effet de la baisse du FCTVA, que la hausse de 150 M€ de la DGF ne compense que marginalement.

Dans sa contribution au PLF pour 2026, à propos de l'article 35 sur l'évaluation des PSR pour 2026, examiné avec l'article 33 relatif à la dynamique de la TVA affectée, le

⁸¹ CESE, [*Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs ?*](#), mars 2021, Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage, préconisation n° 27, p. 14.

CESE estimait que « **les nouvelles mesures budgétaires introduites par ce PLF limitent les capacités financières des collectivités territoriales, qui sont un acteur majeur dans la transition écologique, la santé et la vie quotidienne des Françaises et Français** »⁸². Ce constat vaut *a fortiori* pour 2027 : la baisse des PSR se cumule avec la CPEB (2,5 Md€), la réduction de la dynamique de la TVA affectée et l'étalement du reversement des sommes mises en réserve au titre des Dilico.

Le CESE prend acte de l'augmentation de la DGF, affectée pour 147,5 M€ sur 150 M€ à la péréquation au bénéfice des communes les plus fragiles, et renvoie à ses positions sur les articles 35, 36 et 37.

Article 42 – Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers

L'article présente la liste et le produit prévisionnel des impositions affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Pour beaucoup d'entre elles, il fixe un plafond au-delà duquel le produit revient au budget général de l'État (« écrêtement »). Le total des ressources affectées plafonnées s'établit à 21,9 Md€ en 2027, contre 22,4 Md€ en loi de finances pour 2026^[OBJ].

Le plafond de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, affectée à France compétences, est fixé à 10,28 Md€ pour un rendement de 11,38 Md€, soit environ 1,1 Md€ reversé à l'État⁸³. Les redevances des agences de l'eau sont plafonnées à 2,48 Md€ pour un rendement attendu de 2,54 Md€, soit un écrêtement d'environ 53 M€. Les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) sont écrêtées : le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers lui est affecté dans la limite de 271 M€ pour un rendement de 1,48 Md€, et la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance dans la limite de 550 M€ pour un rendement de 1,44 Md€ (voir article 22). Enfin, la fraction de TVA affectée à l'audiovisuel public est fixée à 3,82 Md€ pour 2027. Selon l'évaluation préalable, la disposition relative à l'audiovisuel public améliore de 46,8 M€ le solde budgétaire de l'État par rapport à 2026.

Position du CESE

Le CESE est réservé sur cet article. Sans remettre en cause le principe d'un plafonnement des ressources affectées, il estime que l'écrêtement ne doit pas priver de leurs moyens les politiques publiques auxquelles ces ressources ont été affectées.

Il est défavorable à l'écrêtement des redevances des agences de l'eau. Dans son avis de 2023, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage)*

⁸² CESE (2025), *op. cit.*, position sur les articles 33 et 35, p. 29.

⁸³ *Ibid.*, art. 42, lignes 4, 6, 12 et 102 du tableau et VI, p. 160-180 ; exposé général des motifs, p. 24.

en France face aux changements climatiques ? il préconisait « **la suppression du « plafond mordant » limitant les recettes et du plafond pluriannuel de dépenses appliqués aux agences de l'eau** »⁸⁴. Acquittées par les usagers, ces redevances doivent financer la politique de l'eau, dont les besoins d'investissement s'accroissent avec le changement climatique.

Il émet des réserves sur l'affectation du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien, héritier de la taxe de solidarité sur les billets d'avion créée pour financer la solidarité internationale. Ce tarif est affecté en 2027 à la seule AFIT France et écrêté à hauteur d'environ 1,2 Md€ au profit du budget général. Dans son avis de 2023, *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir*, le CESE demandait que l'essentiel des recettes de ces financements innovants soit « **dévolu à l'aide publique au développement des pays les moins avancés** » et « **que la France dé plafonne la part de ces taxes (TTF, TSBA) affectée au développement solidaire** »⁸⁵.

Il émet également des réserves sur l'écrêtement des ressources de l'AFIT France, qui prive le financement des infrastructures de transport d'environ 2,3 Md€ au total (1,2 Md€ sur le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien, 0,9 Md€ sur la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance et 0,2 Md€ sur la taxe sur la distance parcourue sur le réseau autoroutier concédé). Dans son avis sur le projet de loi-cadre relatif au développement du secteur des transports, il recommandait « **un mécanisme de sécurisation des budgets alloués et crédits fléchés à la rénovation et la modernisation des réseaux** »⁸⁶. Il renvoie à sa position sur l'article 22.

S'agissant de l'audiovisuel public, il rappelle sa préconisation de lui garantir « **un financement pluriannuel, autonome et dynamique** »⁸⁷. La fixation annuelle, en loi de finances, de la fraction de TVA qui lui est affectée ne répond pas à cette exigence.

Le CESE n'a pas formulé de préconisation sur le niveau des ressources de France compétences.

⁸⁴ CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ?*, avril 2023, Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, préconisation n° 21, p. 110.

⁸⁵ CESE, *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir*, juin 2023, Jean-Marc Boivin, préconisation n° 10, p. 38.

⁸⁶ CESE, *Projet de loi-cadre relatif au développement du secteur des transports*, février 2026, Fanny Arav et Jean-Marie Beauvais, p. 12.

⁸⁷ CESE, *Agir pour une information fiable, indépendante et pluraliste au service de la démocratie*, mars 2024, Thierry Cadart et Vincent Moisselin, préconisation n° 5, p. 47.

Article 52 – Maintien du niveau de contribution des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre

Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui subventionne la construction de logements sociaux, est principalement financé par une fraction des cotisations des organismes HLM à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Le code de la construction et de l'habitation fixe cette fraction à 375 M€ par an, mais elle a été ramenée à 275 M€ par la loi de finances pour 2026, en complément des autres ressources du fonds (majoration des prélèvements au titre de la loi SRU et trésorerie).

L'article maintient cette fraction à 275 M€ en 2027. Le Gouvernement invoque la nécessité de garantir les ressources du FNAP pour soutenir la construction de logements sociaux⁸⁸.

Position du CESE

Le CESE est favorable au maintien d'un haut niveau de ressources pour le FNAP. Dans son avis de 2025, *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, il avait fixé un objectif de production de 750 000 logements sociaux en cinq ans, dont au moins 40 % de très sociaux, et demandé à cette fin, dans la préconisation n° 2, la « **reconstitution d'un haut niveau du Fonds national des aides à la pierre** »⁸⁹. Il a réitéré cette demande dans sa contribution au PLF pour 2026, à propos de l'article instaurant une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales⁹⁰.

Il est en revanche défavorable à ce que ce financement repose sur les cotisations des bailleurs sociaux plutôt que sur une taxation des transactions de logements et d'immeubles haut de gamme. La même préconisation prévoyait en effet que le FNAP soit abondé « **par une taxation des transactions de logements et d'immeubles de haut standing** ». Elle demandait également l'« **abandon de la « réduction du loyer de solidarité** » (RLS) », prélèvement sur les organismes HLM évalué par l'avis à 1,3 Md€ par an⁹¹. Financer le FNAP par les cotisations des bailleurs revient à prélever sur leurs fonds propres les moyens de subventionner leur propre production, alors que la RLS pèse déjà sur leur capacité d'investissement.

⁸⁸ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 52 et exposé des motifs, p. 195-196.

⁸⁹ CESE, *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, juillet 2025, Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre, préconisation n° 2, p. 7 et 89.

⁹⁰ CESE (2025), *op. cit.*, art. 3, p. 9.

⁹¹ CESE, *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, juillet 2025, Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre, p. 7 et 25.

Article 57 – Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Au-delà de l'exercice 2027, les questions de déficit et de dette occupent tous les esprits : administrations, entreprises, marchés financiers, citoyens et citoyennes. Le CESE s'est emparé du sujet en début d'année avec une étude comportant un état des lieux et une analyse de controverses. Ce premier travail a appelé une deuxième, impliquant cette fois les citoyennes et les citoyens : le CESE organisera une convention citoyenne sur les finances publiques qui rendra ses conclusions en mars 2027.

Article 58 – Crédits du budget général

S'agissant de l'article 58 relatif aux crédits du budget général, le CESE renvoie à la seconde partie de sa contribution au PLF 2027 consacrée à l'analyse des crédits des missions.

Dans le cadre de la contribution et conformément à la méthode qui consiste à se fonder sur les travaux récents du CESE, nous étudierons, dans cette seconde partie, 14 parmi les 32 missions figurant dans les crédits du budget général.

Article 63 – Plafond d'autorisation des emplois de l'État

L'article fixe à 2 032 750 équivalents temps plein travaillé (ETPT) le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2027. Ce plafond augmente de 16 162 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Le schéma d'emplois s'établit à +8 025 ETP, dont +4 742 ETP liés à la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants (+3 283 ETP hors cette réforme). Les hausses concernent principalement l'Éducation nationale (+3 257 ETP), les Armées (+2 090 ETP), l'Intérieur (+1 381 ETP) et la Justice (+1 301 ETP). Des mesures de rationalisation touchent notamment les ministères chargés de l'agriculture (-84 ETP), de l'économie (-81 ETP) et de la transition écologique (-73 ETP). Les effectifs des administrations centrales diminuent de 800 ETP, au profit des services de terrain⁹².

Selon l'exposé général, le point d'indice ne sera pas revalorisé en 2027 et l'enveloppe des mesures catégorielles est limitée à 166 M€, dont 96 M€ de mesures nouvelles, principalement pour le ministère de l'Intérieur, le contrôle aérien, les Armées et la Justice⁹³.

⁹² Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 63 et exposé des motifs, p. 212-213.

⁹³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), exposé général des motifs, p. 20.

Position du CESE

Le CESE accueille favorablement les créations de postes dans l'Éducation nationale liées à la réforme de la formation initiale des enseignants. Dans la préconisation n° 18 de son avis de 2024, *Réussite à l'École, réussite de l'École*, il préconisait « **un plan d'urgence de recrutement des enseignantes et des enseignants des premier et second degré** », assorti d'« une programmation pluriannuelle de recrutements »⁹⁴, ainsi qu'un plan de recrutement et de revalorisation des personnels non-enseignants⁹⁵. Il relève avec satisfaction la création de 1 300 postes d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), de 304 postes de personnels médico-sociaux et de 200 postes de conseillers principaux d'éducation. Il observe toutefois que, selon le dossier de presse du ministère de l'Éducation nationale, le solde positif de 3 257 ETP repose essentiellement sur les élèves et stagiaires en formation initiale (3 041 ETP) et sur les personnels d'accompagnement (1 804 ETP) : le solde des emplois d'enseignants reste une reprise nette de 1 588 ETP enseignants, faisant suite aux 4 000 ETP enseignants retirés en loi de finances initiale pour 2026⁹⁶. Ces mouvements ne s'inscrivent par ailleurs dans aucune programmation pluriannuelle.

Le CESE est en revanche défavorable au gel du point d'indice et regrette la faiblesse des mesures catégorielles. Dans son avis de 2024, il avait préconisé une « **loi de programmation de revalorisation des rémunérations des enseignantes et des enseignants** »⁹⁷ et, plus largement, dans son avis de 2026 *Lutter contre la précarité professionnelle par une économie plus inclusive*, d'agir « **en augmentant les rémunérations des agents publics [...] par une revalorisation de points et la réévaluation des grilles** »⁹⁸. Avec une inflation prévue de 1,8 % en 2027, un nouveau gel réduirait encore davantage le pouvoir d'achat des agents publics et l'attractivité des métiers de la fonction publique, dont les difficultés de recrutement affectent déjà les services publics.

Enfin, le CESE s'inquiète des suppressions de postes au ministère de la transition écologique. Dans son avis de 2023 sur la gestion durable de l'eau, il demandait de renforcer « **les moyens humains, techniques et financiers des services de l'État et de ses établissements qui animent la politique de l'eau** »⁹⁹. Il souhaite que la réduction des effectifs des administrations centrales ne se fasse pas au détriment de l'expertise nécessaire à la conduite de la transition écologique.

⁹⁴ CESE, *Réussite à l'École, réussite de l'École*, juin 2024, Bernadette Groison, préconisation n° 18, p. 53.

⁹⁵ *Ibid.*, préconisation n° 20.

⁹⁶ Ministère de l'Éducation nationale. (2026). *Budget 2027 pour l'École* (dossier de presse), p. 4-10.

⁹⁷ CESE, *Réussite à l'École, réussite de l'École*, juin 2024, Bernadette Groison, préconisation n° 19.

⁹⁸ CESE, *Lutter contre la précarité professionnelle par une économie plus inclusive*, février 2026, Jean-Marc Boivin et Saïd Hammouche, axe 1 « Améliorer les conditions de travail et d'emploi et renforcer l'accès aux droits », préconisation n° 2, p. 42.

⁹⁹ CESE, *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ?* avril 2023, Pascal Guihéneuf et Serge Le Quéau, préconisation n° 20, p. 100.

Article 74 – Maîtrise de l'évolution des aides personnelles au logement et de la prime d'activité

L'article 74 prévoit, à titre exceptionnel pour 2027, de ne pas revaloriser la prime d'activité ni les paramètres de dépenses de logement des aides personnelles au logement. Leur gel s'ajoute, pour les étudiants extracommunautaires non boursiers, à leur exclusion du bénéfice des APL depuis juillet 2026¹⁰⁰. Selon l'évaluation préalable, l'économie attendue est de 101 M€ pour les aides au logement et de 332 M€ pour la prime d'activité en 2027, puis respectivement de 404 M€ et 995 M€ en 2028¹⁰¹. Les minima sociaux, dont le RSA, l'AAH, l'ASPA et l'ASS, sont revalorisés sur l'inflation en 2027¹⁰². Avec une inflation prévue à 1,8 % en 2027, le gel de la prime d'activité correspondrait à une baisse équivalente de son pouvoir d'achat.

Le Gouvernement rappelle que la prime d'activité a été augmentée de 50 € par mois en moyenne par la loi de finances pour 2026 et que le pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources a été déployé en 2025 pour lutter contre le non-recours¹⁰³.

Position du CESE

Le CESE est défavorable à l'article 74, qui gèle en 2027 la prime d'activité et les paramètres de dépenses de logement des aides personnelles au logement. S'agissant des aides au logement, cette position est conforme à la préconisation n° 6 de son avis *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain* (2020) ; elle rejoint, pour l'ensemble de l'article, les positions qu'il a exprimées en 2025 sur les projets de loi.

Il salue toutefois le maintien de l'indexation du minimum vieillesse, de l'AAH et du RSA, conformément à la position qu'il avait exprimée dans sa contribution au PLF pour 2026, à propos de la prise en compte de l'AAH dans le calcul de la prime d'activité.

Il est en revanche défavorable au gel des paramètres de dépenses de logement des aides personnelles au logement, qui réduirait en termes réels le niveau des aides dans un contexte de hausse des loyers. Il s'était déjà déclaré « **défavorable à un gel du montant des prestations qui ne fait qu'aggraver le logement comme facteur d'exclusion** »¹⁰⁴ ; ce gel n'avait finalement pas été retenu. Il rappelle que les APL « doivent être préservées dans leur principe et revalorisées dans leur mode de calcul » et qu'il est nécessaire « d'inverser la tendance budgétaire et d'augmenter

¹⁰⁰ [Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026](#), art. 179 ; [décret n° 2026-552 du 27 juin 2026](#).

¹⁰¹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 74, p. 602-603.

¹⁰² Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 74 et exposé des motifs, p. 234-235.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ CESE (2025), *op. cit.*, art. 67, p. 32 ; CESE, [L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques](#), juillet 2025, Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre.

progressivement leur montant »¹⁰⁵. Ces aides bénéficient principalement à des ménages modestes et à des jeunes, pour lesquels le logement constitue le premier poste de dépenses.¹⁰⁶

Le CESE est également défavorable au gel de la prime d'activité, qui soutient le revenu des travailleurs modestes. À propos du gel des prestations prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, il avait déjà alerté « **sur le risque de la baisse de pouvoir d'achat pour des personnes déjà modestes** »¹⁰⁷. Il relève une asymétrie : le projet de loi indexe intégralement le barème de l'impôt sur le revenu, ce qu'il approuve, tout en gelant des prestations destinées à des ménages dont une partie n'est pas imposable. Cette asymétrie fait porter l'effort sur les ménages les moins à même de le supporter, à rebours du principe d'une contribution de chacun selon ses facultés¹⁰⁸. Le CESE demande le maintien de l'indexation de la prime d'activité et des aides au logement ou, à défaut, une revalorisation différenciée qui protège les ménages les plus modestes. Le CESE demande au Gouvernement de ne pas appliquer ce gel.

Article 75 – Évolution de la documentation budgétaire annexée aux projets de lois de finances

Le CESE, qui prépare des travaux sur le suivi, l'évaluation et la conditionnalité des aides publiques aux entreprises, relève que l'article 75 crée un jaune budgétaire consacré à ces aides. Annexé chaque année au projet de loi de finances à partir de 2027, il recense, pour sa première édition, les aides de l'État et de ses opérateurs. Le CESE salue cette initiative qui, après plusieurs rapports publics divergeant sur les montants en jeu, doit contribuer à les objectiver ainsi que l'impact de ces aides sur l'activité économique, l'emploi et la performance de nos entreprises.

¹⁰⁵ CESE, *Génération nouvelles : construire les solidarités de demain*, juillet 2020, Danielle Dubrac et Djamel Teskouk, préconisation n° 6, p. 9.

¹⁰⁶ *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026*, art. 179 ; *décret n° 2026-552 du 27 juin 2026*.

¹⁰⁷ Conseil économique, social et environnemental. (2025). *Contribution du CESE – Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026*, art. 44.

¹⁰⁸ CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, mars 2019, Michel Badré et Dominique Gillier.

Article 81 – Amélioration des conditions de délivrance et de versement du chèque énergie

Le chèque énergie aide les ménages modestes à payer leurs factures d'énergie ou à financer des travaux de rénovation énergétique.

L'objectif affiché est d'identifier environ 100 000 bénéficiaires supplémentaires, de réduire le non-recours et de se rapprocher du nombre de bénéficiaires antérieur à la réforme¹⁰⁹. Selon l'évaluation préalable, la mesure représente une dépense supplémentaire de 12,2 M€ par an¹¹⁰.

Position du CESE

Le CESE est favorable à cet article, qui corrige partiellement l'exclusion de ménages modestes engendrée par la réforme du chèque énergie. Lors de l'examen de cette réforme dans le PLF pour 2025, il avait alerté sur les effets de cette réforme et demandé qu'elle tienne compte de la spécificité des départements d'Outre-Mer « **en veillant à ce que les nouveaux critères d'éligibilité n'écartent pas les foyers les plus modestes** »¹¹¹.

Le CESE souligne toutefois que les 100 000 bénéficiaires supplémentaires attendus ne représentent qu'une faible part des 1,5 million de ménages sortis du dispositif entre 2024 et 2025. Il demande donc de poursuivre la lutte contre le non-recours, en fixant un objectif explicite de retour au niveau antérieur à la réforme et en accordant une attention particulière aux Outre-mer. À ce titre, il rappelle la préconisation n° 13 de son avis *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer* (2024), qui appelait à mettre à disposition des foyers les plus modestes, par l'intermédiaire des Centres communaux d'action sociale, des « chèques » dédiés à l'énergie financés par l'État¹¹² afin de faire face à la précarité énergétique de nombreux habitants en Outre-mer.

¹⁰⁹ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 81 et exposé des motifs, p. 246.

¹¹⁰ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027 – Évaluations préalables des articles du projet de loi*, art. 81, p. 656-657.

¹¹¹ CESE (2024), *op. cit.*, art. 60, p. 13.

¹¹² CESE, *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ?* mars 2024, Alain André et Nadine Hafidou, préconisation n° 13, p. 65.

Article 83 – Répartition de la dotation globale de fonctionnement

L'article fixe les règles de répartition de la DGF pour 2027. Les dotations de péréquation des communes sont majorées de 290 M€, dont 140 M€ pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et 150 M€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR). Au moins 60 % de la hausse de la DSR seront affectés à sa fraction « péréquation », dont bénéficie la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants. Seuls 147,5 M€ sont financés par la hausse de la DGF (article 34).¹¹³ La péréquation des départements progresse de 10 M€, par redéploiement depuis leur dotation forfaitaire.

L'article porte également à 5 M€ le fonds d'aide au relogement d'urgence afin d'accompagner les collectivités touchées par les incendies de l'été 2026.

Position du CESE

Le CESE est favorable à cet article, qui renforce la péréquation en faveur des collectivités les plus fragiles. Il répond à la demande, formulée dans son avis de 2026 sur le projet de loi visant à renforcer l'État local, d'« **accompagner le projet de loi d'un renforcement de la péréquation au bénéfice des territoires les plus en difficulté** »¹¹⁴. Dans sa résolution de 2026, *Pour un modèle de société soutenable, durable et inclusive à l'horizon 2050*, il souligne que « **la différenciation territoriale ne peut être viable sans une péréquation nationale robuste** », dès lors que « **les territoires ne disposent ni des mêmes bases fiscales ni des mêmes capacités d'investissement** »¹¹⁵. Cet article traduit dans la répartition de la DGF la hausse de 147,5 M€ consacrée à la péréquation par l'article 34 ; le CESE renvoie à sa position sur cet article, notamment à ses réserves quant à l'absence de programmation pluriannuelle et de verdissement des dotations.

Il prend acte des autres dispositions, notamment du doublement du fonds d'aide au relogement d'urgence.

¹¹³ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 83 et exposé des motifs, p. 257-262 ; exposé général des motifs, p. 26.

¹¹⁴ CESE, *Projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics*, avril 2026, Jean-Louis Joseph, Thierry Julier et Anne-Claire Vial, p. 15.

¹¹⁵ CESE, *Pour un modèle de société soutenable, durable et inclusive à l'horizon 2050* (résolution), mars 2026, Patrick Levy-Waitz et Élodie Martinie-Cousty, p. 30.

Article 89 – Renforcement de la participation des titulaires au financement de leur formation (CPF) et validation des acquis de l'expérience

L'article prévoit deux réformes destinées à améliorer l'efficacité et la soutenabilité du compte personnel de formation (CPF) et de la validation des acquis de l'expérience (VAE)¹¹⁶.

En premier lieu, la participation forfaitaire du titulaire du CPF (« reste à charge ») serait augmentée pour les actifs en emploi. Les demandeurs d'emploi ne seraient pas concernés par la majoration, tandis que les travailleurs accueillis en établissement et service d'accompagnement par le travail (ESAT) seraient exonérés. Applicable aux inscriptions effectuées depuis le 1^{er} octobre 2026 pour limiter les effets d'anticipation, la réforme réduirait de 350 M€ les dépenses de France compétences en 2027.

En second lieu, la gestion de la plateforme France VAE serait transférée à la Caisse des dépôts et consignations.

Position du CESE

Le CESE est plutôt défavorable à la hausse du reste à charge pour les titulaires du CPF, qui risque de dissuader les actifs les moins qualifiés, qui en ont le plus besoin, de se former. Il partage en revanche l'objectif d'un meilleur accompagnement des projets de formation et de reconversion, et est favorable au recours au conseil en évolution professionnelle.

Dans son avis de 2024, *Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique*, le CESE préconisait que « **dans le cadre du compte personnel de formation (CPF), [...] les formations ayant pour objet la transition écologique ne fassent pas l'objet d'un ticket modérateur** »¹¹⁷. Le projet de loi n'y répond que partiellement : les certifications du secteur de la transition écologique ne sont pas soumises à la majoration, mais restent assujetties à la participation forfaitaire de droit commun.

Le CESE est favorable à l'orientation des titulaires vers le conseil en évolution professionnelle, qui permet de construire un projet de formation cohérent. Il rappelle que le conseil en évolution professionnelle (CEP) et son volet bilan de compétences « **changer radicalement d'échelle** »¹¹⁸. Dans son avis de 2021, *Les reconversions professionnelles*, il demandait également d'« **informer, par une campagne nationale de communication, sur le droit au conseil en évolution professionnelle** »¹¹⁹. Pour que

¹¹⁶ Gouvernement. (2026). *Projet de loi de finances pour 2027* (déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2026), art. 89 et exposé des motifs, p. 268-271 ; exposé général des motifs, p. 22.

¹¹⁷ CESE, *Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique*, mai 2024, Claire Tutenuit et Pascal Mayol, préconisation n° 5, p. 9.

¹¹⁸ *Ibid.*, préconisation n° 15.

¹¹⁹ CESE, *Les reconversions professionnelles*, mars 2021, Florent Compain et Bernard Vivier, préconisation n° 13, p. 62.

cette orientation constitue une étape effective du parcours, les moyens du CEP doivent être renforcés.

Enfin, le CESE estime que l'augmentation du reste à charge contredit sa préconisation visant à « **donner les moyens d'une reconversion aux salariés dont la formation n'a pas été actualisée, en déplaçant le CPF** »¹²⁰. Il demande d'exonérer de cette majoration les salariés peu qualifiés, ou dont les compétences n'ont pas été actualisées. Il s'interroge aussi sur l'application rétroactive de la réforme aux inscriptions effectuées depuis le 1^{er} octobre 2026. Il prend acte du transfert de France VAE à la Caisse des dépôts, qui devrait sécuriser un dispositif en plein essor.

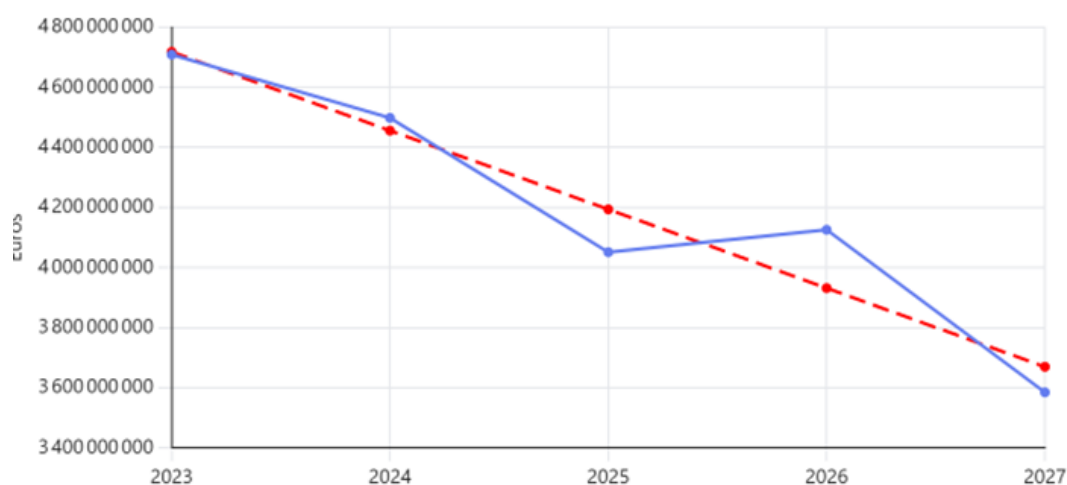
¹²⁰ *Ibid.*, préconisation n° 7.

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

Mission « Agriculture et alimentation »

Les crédits sont en baisse de 13,11 %, à 3,6 Md€.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Agriculture et alimentation » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.
ATTENTION : changement de périmètre dans ce PLF 2027.

Position du CESE

Le CESE déplore la baisse de 95 % des crédits du **programme 149-23** relatifs à l'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles (après une baisse de 20 % en 2026), qui va à l'encontre de ses préconisations figurant dans ses récents avis sur le renouvellement de générations¹²¹. Compte-tenu des enjeux auxquels fait face la France en termes de souveraineté alimentaire, le renouvellement des générations doit revêtir une dimension prioritaire.

Le CESE alerte à nouveau sur la nécessité de renforcer les moyens de gestion des crises et des aléas dans la production agricole. L'augmentation des catastrophes naturelles affectent tous les secteurs économiques, y compris donc l'agriculture. Or, après une baisse de moitié lors du dernier exercice, le PLF 2027 prévoit une nouvelle

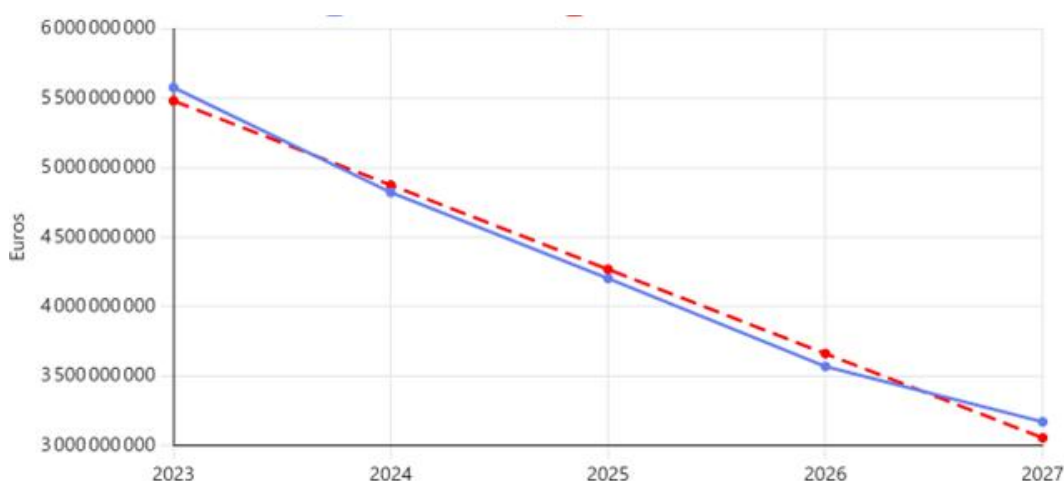
¹²¹ CESE, [Projet de loi d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture](#), décembre 2023 ; CESE, [Projet de loi d'orientation pour la souveraineté et le renouvellement des générations en agriculture](#), mars 2024

réduction de 50 % de l'enveloppe « Gestion des crises et des aléas de la production agricole » (**programme 149-22** : -50 % à 111 M€) ce qui mettra les agriculteurs et les agricultrices dans des situations potentiellement catastrophiques en cas de dommages répétés, étant entendu que la couverture assurantielle des risques agricoles reste largement lacunaire.

Mission « Aide publique au développement »

Cette mission subit une baisse régulière depuis 2024 (5,7 Md€, puis 4,4 Md€ en 2025 et 3,6 Md€ en 2026) qui continue dans le PLF 2027 (3,2 Md€, soit -11 %), soit une coupe de plus de 50 % depuis 2024.

Graphique : évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Aide publique au développement » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027

Position du CESE

Cette baisse continue ne peut qu'inquiéter le CESE qui s'est exprimé sur l'importance d'atteindre l'objectif de 0,7 % du revenu national brut consacré à l'aide publique au développement, dont 0,15 à 0,20 % pour les pays les moins avancés, tel est l'objectif que la loi du 4 août 2021 fixait pour 2025¹²², tel qu'inscrit dans la loi de programmation relative au développement solidaire. Alors que cette loi pose comme prioritaire l'aide aux pays les moins avancés subit une baisse de 18 % dans ce PLF (programme 209).

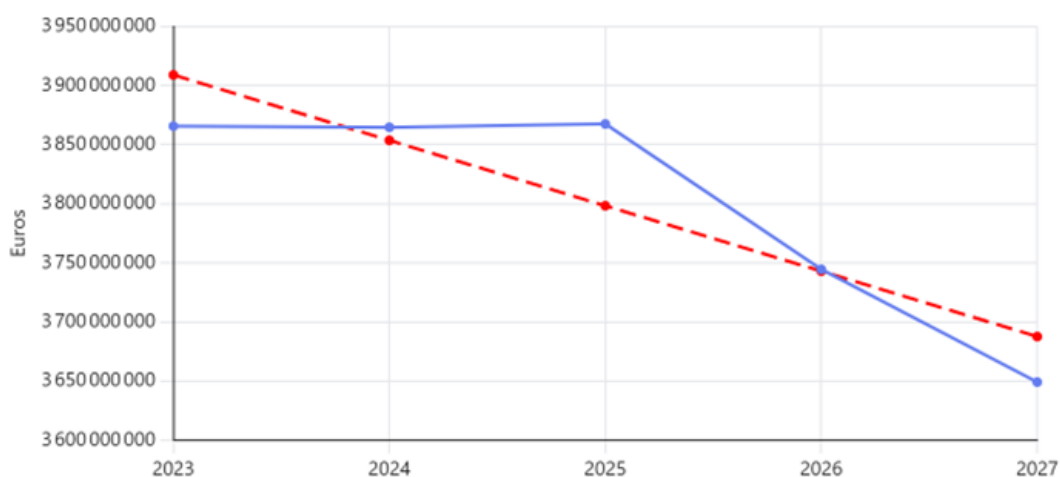
¹²² CESE, Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir, juin 2023

Le CESE souhaite réitérer ici la nécessité que le rapport global annuel sur la politique d'aide publique au développement fasse l'objet d'un véritable débat public, telle que le prévoit la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.¹²³

Mission « Culture »

Les crédits sont en baisse de 2,55 % à 3,7 Md€.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Culture » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027

Position du CESE

Le CESE regrette que les moyens dédiés à la culture soient sensiblement diminués, tant sur le patrimoine que sur l'action culturelle, toutes pratiques et mediums compris. S'ajoutant à la baisse des crédits de la mission « Jeunesse, sport et vie associative », cette diminution affectera le dynamisme de notre création artistique et de la vie culturelle dans les territoires.

Le CESE a interpellé les pouvoirs publics sur le « syndrome d'une culture non essentielle » et les risques d'un « affaiblissement grave de la place de la culture dans la vie de nos concitoyens » sur l'uniformisation des esprits et les effets sur la démocratie.

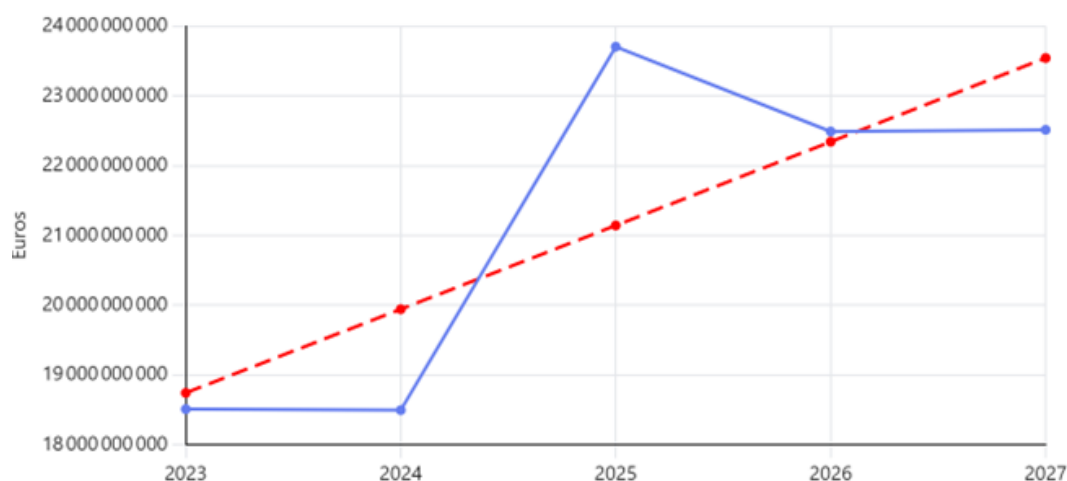
¹²³ Op. Cit.

Dans sa résolution sur la crise du secteur culturel¹²⁴, il rappelait l'objectif d'un budget du ministère de la culture égal à 1 % du budget de l'État, objectif dont on s'éloigne.

Mission « Cohésion des territoires »

Les crédits sont pratiquement stables (+0,11 %) à 22,5 Md€, dont 73 % relève du programme 109 « Aide à l'accès au logement ». Au sein de ce programme, les aides personnelles au logement (**APL**) représentent 16,5 Md€ : le PLF 2027 prévoit d'en geler le barème afin de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Cohésion des territoires » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le CESE relève que le budget 2027 de la mission « Cohésion des territoires » se caractérise par une relative stabilité des moyens consacrés à l'aide à l'accès au logement, mais aussi par une **diminution des crédits de paiement du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »**, dans un contexte où les tensions sur le logement demeurent fortes. Dans son avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, le CESE préconisait un objectif de production de 750 000 logements sociaux sur cinq ans, dont au moins 40 % de logements très sociaux, ainsi qu'un renforcement des capacités d'investissement des

¹²⁴ CESE, *Crise du secteur culturel : l'urgence d'agir*, mai 2023

bailleurs sociaux et des outils de financement de la construction sociale. À cet égard, le CESE note avec intérêt la volonté affichée dans le PAP de poursuivre une trajectoire de production de logements sociaux et de renforcer la part des logements les plus accessibles aux ménages modestes, mais estime que les objectifs et moyens présentés devront être suivis avec attention au regard de l'ampleur de la crise du logement et de l'allongement des délais d'accès au parc social.

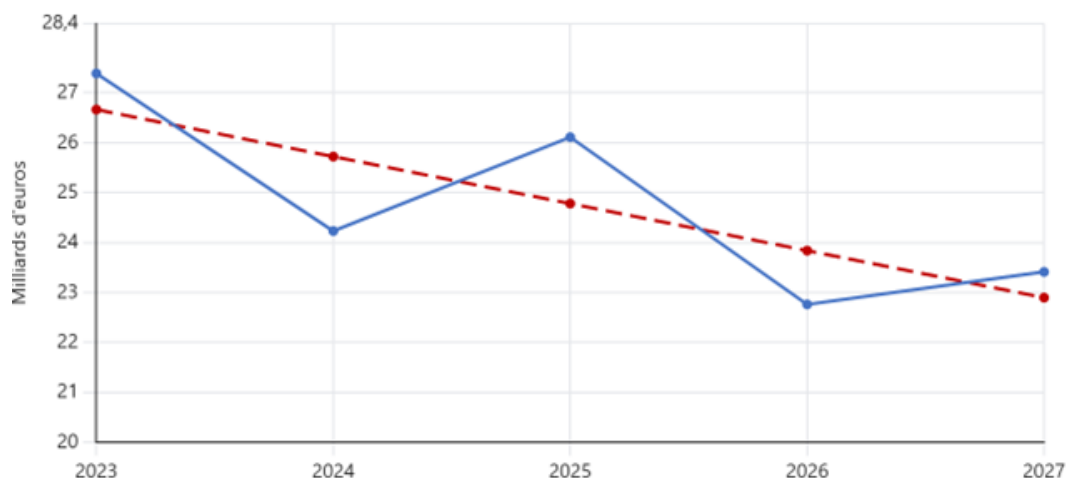
Le CESE souligne également l'importance des **efforts engagés en faveur de la rénovation énergétique et de l'adaptation du parc de logements (programme 135)**. Il prend acte du recentrage des interventions de l'Agence nationale de l'habitat sur les rénovations globales ainsi que des objectifs de réduction des passoires thermiques dans le parc social. Conformément aux préconisations formulées dans son avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, il rappelle que la transition écologique du logement ne pourra être pleinement efficace qu'à condition de demeurer accessible aux ménages modestes, de renforcer la lutte contre la précarité énergétique et de poursuivre le traitement de l'habitat dégradé et des copropriétés en difficulté.

Enfin, le CESE se félicite de la **progression des crédits consacrés à la rénovation urbaine dans le cadre du programme 147**, qui atteignent 128,5 M€ en 2027. Cette évolution rejoint plusieurs préconisations formulées dans l'avis du CESE *Les quartiers prioritaires de la politique de la ville : entre héritage et avenir*, qui souligne la nécessité de poursuivre les efforts de rénovation urbaine, d'amélioration du cadre de vie et de renforcement de la mixité sociale dans les quartiers les plus fragiles.

Mission « Écologie, développement et mobilités durables »

Les crédits sont en hausse de 2,86 % à 23,4 Md€. A noter cependant un changement de périmètre : les crédits forestiers figuraient jusqu'à présent au programme 149 de la mission Agriculture (405 M€) ; ils sont transférés dans un **nouveau programme 386** « Forêt » de la mission Ecologie. A périmètre constant, les crédits n'augmentent que de 1,1 %.

**Graphique : évolution des crédits budgétaires alloués à la mission
« Ecologie, développement et mobilités durables » depuis 2023 (euros courants)**



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.
ATTENTION : changement de périmètre dans ce PLF 2027.

Position du CESE

Le Fonds vert (programme 380) connaît pour la troisième année consécutive une baisse significative, passant de 2,5 Md€ de crédits en 2024 à 1,2 Md€ en 2025 et 1,1 Md€ dans la LFI 2026. Dans le PLF 2027, les crédits du Fonds vert passe sous la barre du 1 Md€, à 981 Mn€.

Pour le CESE, **cette baisse continue va à l'encontre des positions du CESE** formulées notamment dans ses avis sur le financement de la stratégie énergie-climat et sur la stratégie d'adaptation¹²⁵. La baisse des crédits du Fonds vert risque de fragiliser la capacité des collectivités territoriales à financer les investissements nécessaires à l'adaptation au changement climatique, alors même que l'intensification des risques climatiques exige une accélération des actions de prévention et de résilience des territoires. Il est impératif que de sanctuariser des moyens consacrés à ces enjeux.

Dans le programme « Service public de l'énergie » (**programme 345-17**), les « **mesures exceptionnelles de protection des consommateurs** » baissent de 90 % à 3,2 Mn€. Alors que les incertitudes géopolitiques au Moyen-Orient ne se dissipent pas, leurs conséquences sur les prix des hydrocarbures pèsent dans toutes les économies dépendantes de ces sources d'énergie. Selon l'inflation en France pour 2026 passera de nouveau au-dessus de 2 %. Le CESE s'étonne de l'ampleur de la baisse de ces crédits et espère qu'elle s'explique en partie par un meilleur ciblage des aides vers les agents

¹²⁵ CESE, Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements », février 2023 ; CESE, Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste », novembre 2023

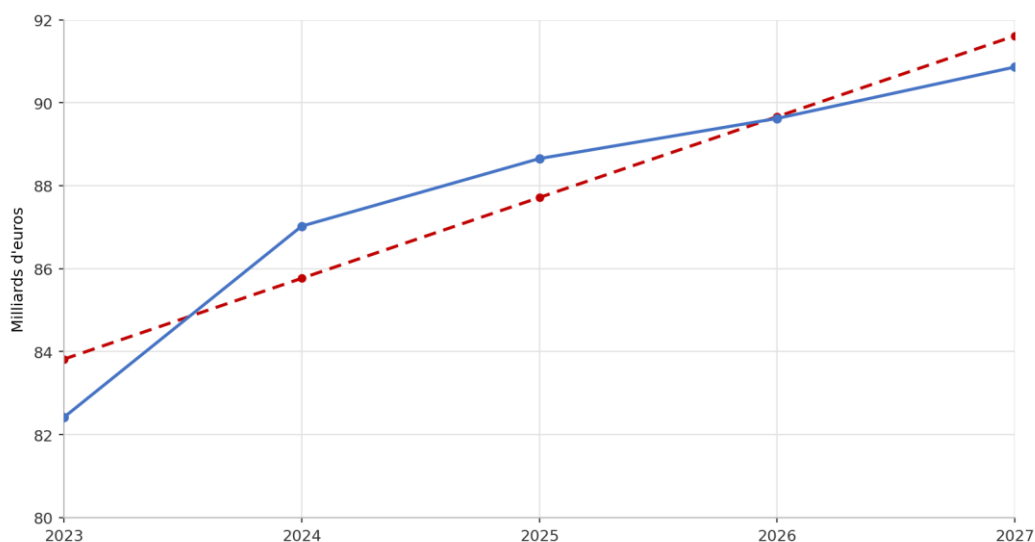
économiques les plus exposés : ce ciblage est, pour le CESE, une condition de réussite pour atteindre nos engagements internationaux en matière climatique¹²⁶.

Dans le programme « **Prévention des risques** », l'enveloppe dédiée au Retrait Gonflement des Argiles (RGA) passe de 15M€ en 2026 à 5 Mn€, alors même que les experts redoutent une augmentation des dommages sur le bâti liés à ce phénomène. Dans son avis sur les mécanismes assurantiels portant sur les risques systémiques¹²⁷, le CESE avait appelé à renforcer la viabilité de la couverture assurantielle assurée à ce stade par le régime CatNat.

Mission « Enseignement scolaire »

Les crédits de la mission « Enseignement scolaire » atteignent 90,9 Md€ (+1,38 % par rapport à 2026) et constitue le deuxième plus gros poste budgétaire après celui de la charge des intérêts de la dette (91,2 Md€) et devant celui de la défense (73,2 Md€). La mission concerne près de 12 millions d'élèves et 1,1 million d'emplois (ETPT). Les objectifs poursuivis sont en priorités la maîtrise des savoirs fondamentaux, la réduction des inégalités sociales et territoriales, l'inclusion scolaire, l'orientation, la santé mentale des élèves, la lutte contre le harcèlement ainsi que l'adaptation du système éducatif aux enjeux du numérique et de l'intelligence artificielle.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Enseignement scolaire » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027

¹²⁶ CESE, Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements », février 2023

¹²⁷ CESE, Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques, avril 2022

Position du CESE

Les **programmes 140** « Enseignement scolaire public du premier degré » et **141** « Enseignement scolaire public du second degré » représentent près des 2/3 des crédits de cette mission et sont en hausse de 2,2 % et 0,7 % respectivement.

Le CESE relève que cette progression reste mesurée au regard des ambitions affichées et demeure largement portée par l'évolution des dépenses de personnel et des charges incompressibles. Il rappelle que la **baisse démographique** observée depuis plusieurs années ne doit pas être utilisée comme un levier de réduction des moyens éducatifs mais comme une **opportunité d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves, les taux d'encadrement et les conditions de travail de l'ensemble des professionnels de l'éducation** (*Rapport annuel sur l'état de la France 2026*).

Il observe cependant que certaines évolutions de crédits interrogent quant à leur traduction concrète sur la qualité du service rendu aux élèves. Ainsi, les crédits consacrés aux personnels en situations diverses progressent fortement dans les deux programmes (+25,8 % dans le premier degré et +89,8 % dans le second degré, soit environ 260 M€ ensemble). Cette augmentation concerne principalement les personnels bénéficiant de postes adaptés pour raisons de santé ou engagés dans des mobilités professionnelles au sein du système éducatif. Sans se prononcer sur cette évolution de gestion, le CESE souligne qu'elle ne constitue pas en elle-même un renforcement direct des moyens pédagogiques devant les élèves.

Le CESE constate également une diminution importante des crédits consacrés à certaines actions du **programme 141**. Les crédits relatifs à l'apprentissage reculent ainsi fortement (- 60 % à 3,3 M€). Le Conseil rappelle à cet égard les positions qu'il a exprimées à plusieurs reprises sur le sujet, notamment dans les éditions 2022 et 2023 du *Rapport annuel sur l'état de la France* ainsi que dans son avis de 2020 *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*. Il y soulignait qu'une politique active de soutien à l'apprentissage constitue un levier efficace pour l'insertion professionnelle des jeunes et qu'une attention particulière doit être portée à l'accès des publics les plus éloignés de l'emploi, notamment les jeunes des quartiers prioritaires.

Le CESE s'interroge également sur la forte contraction des crédits consacrés à la formation continue des adultes et à la validation des acquis de l'expérience (**programme 141-09**). Dans un contexte de transformation des métiers, d'évolution des pratiques pédagogiques et de diffusion du numérique et de l'intelligence artificielle, le Conseil rappelle l'importance de la formation tout au long de la vie. Il réaffirme notamment sa préconisation formulée dans l'avis *L'école à l'ère du numérique* visant à renforcer la formation continue des personnels de l'éducation aux usages pédagogiques du numérique et aux évolutions des systèmes éducatifs.

S'agissant de l'inclusion scolaire, le CESE note que 3,24 Md€ sont consacrés aux politiques d'accompagnement des élèves en situation de handicap au sein du programme « Vie de l'élève ». Il salue la poursuite de cet effort mais rappelle que la réussite de l'école inclusive exige également un accompagnement renforcé des équipes éducatives, une amélioration des conditions de travail des AESH ainsi qu'une meilleure articulation avec les secteurs médico-social et sanitaire.

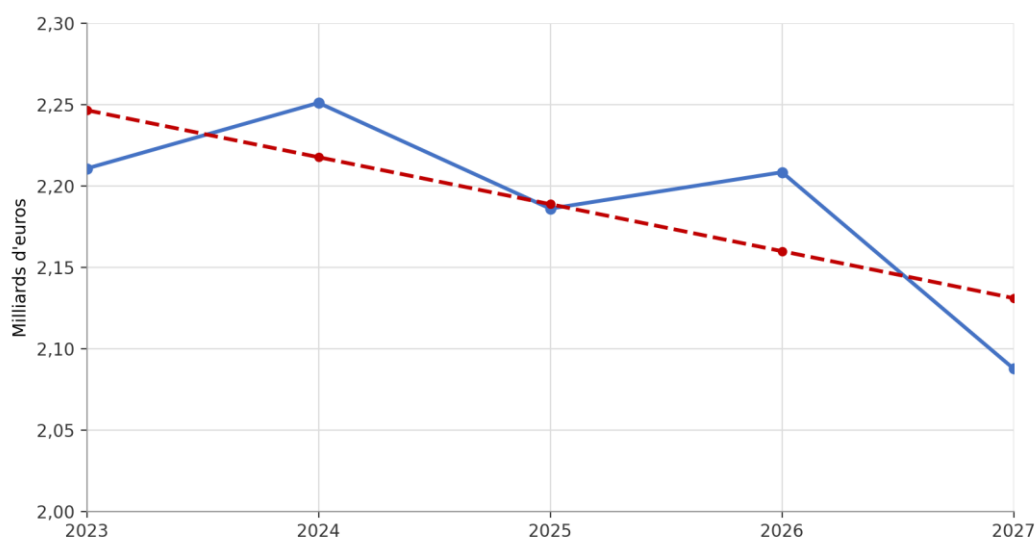
Mission « Immigration, asile, intégration »

Les crédits de paiement de la mission s'établissent à 2,09 Md€, en baisse de 2 % (-43 M€) par rapport à 2026. Cette évolution traduit principalement la diminution des dépenses d'investissement engagées les années précédentes et la poursuite de la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile.

Sur le **programme 303** « Immigration et asile », les crédits consacrés à la garantie de l'exercice du droit d'asile diminuent de 4 % (-54,6 M€). Cette baisse est notamment liée à la réduction des besoins d'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), au recul du nombre de bénéficiaires de la protection temporaire et à la diminution de certaines dépenses liées à la mise en œuvre du Pacte européen.

Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » est globalement stable (+0,01 %). La hausse des crédits de l'action « Intégration des étrangers primo-arrivants » (+8,9 %) permet de renforcer les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, le programme AGIR et les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration, tandis que les crédits destinés à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration diminuent sous l'effet attendu de financements européens et de la réforme des formations linguistiques.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Immigration, asile, intégration » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le CESE prend acte des orientations du budget 2027 visant à accélérer le traitement des demandes d'asile, à améliorer la fluidité du dispositif national d'accueil et à renforcer les parcours d'intégration des personnes bénéficiant d'un droit au séjour ou d'une protection internationale.

Toutefois, conformément aux orientations qu'il a formulées dans ses avis *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne*, *Migrations et Union européenne : vers une nouvelle vision des politiques migratoires* et *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, le CESE rappelle que **l'efficacité des politiques migratoires** doit être appréciée au regard de la qualité de l'accueil, de l'effectivité des droits fondamentaux et de la capacité à construire des parcours d'intégration durables. À cet égard, il sera attentif à ce que la recherche d'une plus grande fluidité des dispositifs et la réduction des délais de traitement ne se traduisent pas par un affaiblissement de l'accompagnement social et juridique des personnes les plus vulnérables.

Le CESE relève également que la **lutte contre l'immigration irrégulière** demeure une priorité structurante de la mission, avec le maintien d'objectifs élevés en matière d'éloignement et la poursuite du développement des capacités de rétention. Il réaffirme que ces orientations doivent s'accompagner d'un **renforcement des voies légales de migration**, d'une mise en œuvre effective du droit d'asile et d'une coopération européenne fondée sur la solidarité et le partage des responsabilités entre États membres.

Enfin, le CESE accueille favorablement les moyens consacrés à l'intégration, notamment à travers le programme AGIR, les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration et les dispositifs favorisant l'accès à l'emploi. Dans la continuité de ses avis *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne* et *Migrations et Union européenne : vers une nouvelle vision des politiques migratoires*, il rappelle que l'intégration des personnes bénéficiant d'un droit au séjour suppose un accompagnement effectif vers l'autonomie, notamment par l'accès au logement, à la formation et à l'emploi.

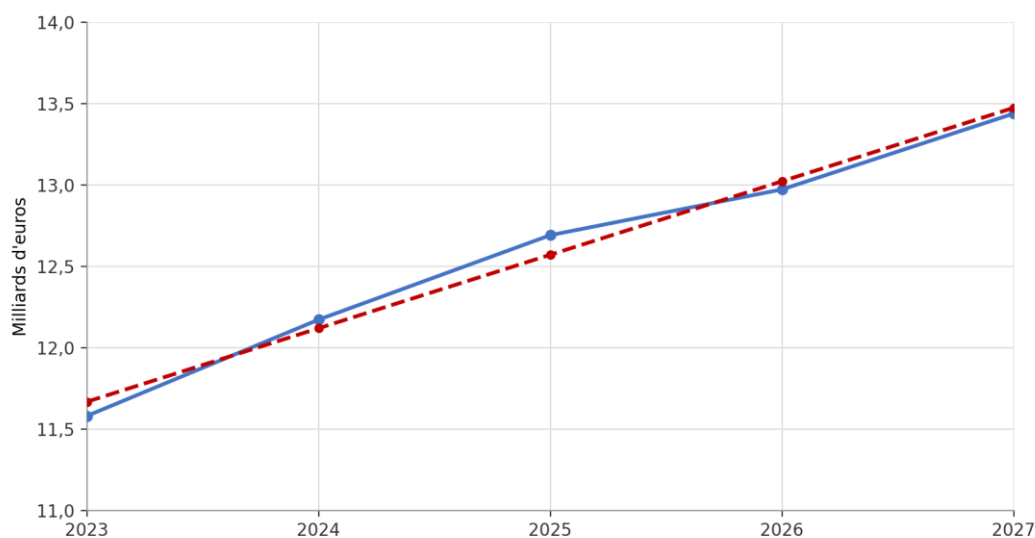
Mission « Justice »

Les crédits de paiement de la mission progressent de 3,6 % pour atteindre 13,4 Md€, avec un schéma d'emplois de +1 301 ETP. Cette hausse bénéficie principalement aux juridictions (+621 ETP) et à l'administration pénitentiaire (+580 ETP).

Le **programme 107** Administration pénitentiaire enregistre une hausse de 5,2 % de ses crédits de paiement, portée par les investissements immobiliers, le renforcement de la sécurité des établissements et le financement de nouvelles capacités d'accueil.

Enfin, le **programme 310** Conduite et pilotage de la politique de la justice bénéficie d'une hausse de 7,9 %, principalement destinée au financement du « choc numérique » de la justice, au développement de nouveaux outils numériques et au renforcement des capacités ministérielles en matière de systèmes d'information.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Justice » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le CESE prend acte des moyens supplémentaires alloués à la mission « Justice » afin de renforcer les juridictions, améliorer la prise en charge des victimes, poursuivre la modernisation numérique du service public de la justice et soutenir les acteurs de la justice des mineurs. Il se félicite notamment de la poursuite des recrutements de magistrats et de greffiers, du renforcement des dispositifs d'aide aux victimes et des investissements destinés à améliorer l'accès au droit et à simplifier les démarches des justiciables.

Toutefois, conformément à son avis *Le sens de la peine*, le CESE demeure préoccupé par une trajectoire pénitentiaire qui reste marquée par une très forte croissance de la population carcérale. Malgré les investissements immobiliers annoncés et le développement de nouvelles capacités d'accueil, le maintien d'un taux d'occupation prévisionnel des maisons d'arrêt supérieur à 175 % traduit une situation de surpopulation incompatible avec les exigences de dignité, de prévention de la récidive et de réinsertion. Le CESE réaffirme en conséquence la nécessité de renforcer les alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et les dispositifs de sortie accompagnée, tout en consolidant les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation ainsi que des acteurs du logement, de l'emploi, de la santé et de la formation.

Le CESE accueille favorablement les objectifs de développement de la semi-liberté, du placement extérieur et de la détention à domicile sous surveillance électronique, mais considère que ces dispositifs doivent prendre une place plus importante dans la réponse pénale afin de donner pleinement corps à l'ambition portée dans l'avis *Le sens*

de la peine : une peine mieux comprise, davantage individualisée et plus efficace pour prévenir la récidive.

Enfin, le CESE rappelle que la lutte contre les VSS ne peut reposer uniquement sur la répression. Le CESE estime également que les réformes judiciaires resteront inefficaces sans moyens humains et matériels supplémentaires. Il demande davantage de magistrates et magistrats, greffières et greffiers et enquêteurs et enquêteuses, des formations spécialisées et une meilleure coordination entre procédures civiles et pénales. Le programme « Justice judiciaire » prévoit une augmentation des effectifs¹²⁸ de magistrats et de greffiers. Le programme organise également la création de la Direction des victimes et des usagers. Cette nouvelle direction, annoncée fin 2025 et qui n'est pas encore opérationnelle, a vocation à refonder la politique d'aide aux victimes notamment en articulant mieux le service public de justice et les actions des associations. L'augmentation des moyens de la justice est une évolution favorable mais le projet de budget ne fournit pas les garanties suffisantes quant à l'allocation des moyens pour des missions de prévention et de lutte contre les violences faites aux enfants et aux femmes.

Mission « Outre-Mer »

Les crédits de paiement de la mission atteignent 3,74 Md€, en hausse de 11,4 % (+382 M€) par rapport à 2026. Cette progression résulte principalement de l'augmentation des crédits destinés à honorer les engagements antérieurs, à accélérer les décaissements des opérations d'investissement déjà engagées et à financer les dispositifs exceptionnels déployés à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

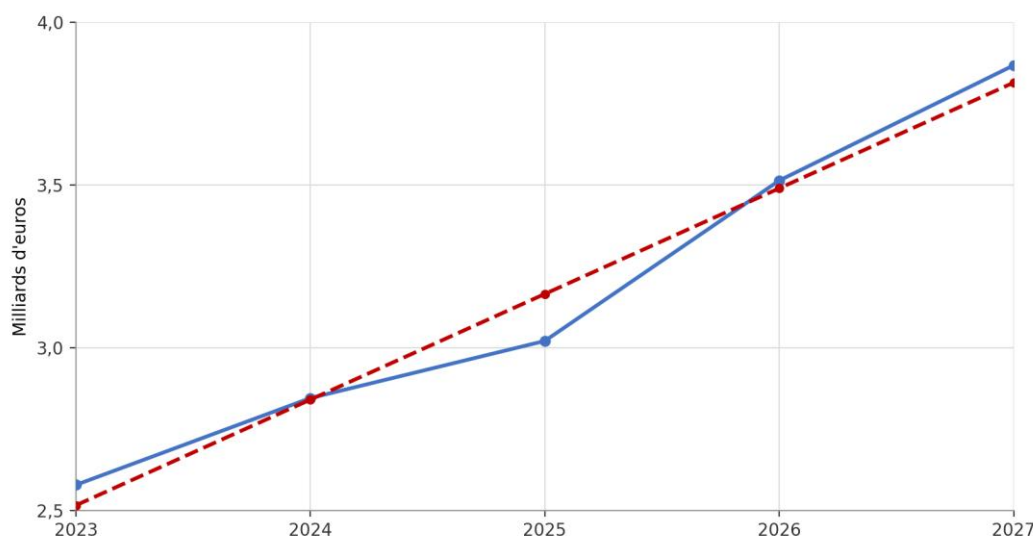
Le **programme 138** « Emploi outre-mer » bénéficie d'une hausse de 6 % de ses crédits de paiement. Cette augmentation est principalement portée par la progression des compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales, qui atteignent 1,93 Md€, afin de soutenir la compétitivité des entreprises ultramarines et l'emploi dans des territoires confrontés à des taux de chômage durablement élevés.

Le **programme 123** « Conditions de vie outre-mer » voit ses crédits de paiement progresser de 4,5 % pour atteindre 1,19 Md€. La hausse des CP concerne principalement les collectivités territoriales (+10,9 %), le Fonds exceptionnel d'investissement (+81,6 %) et les opérations contractualisées, afin de réduire le stock important de restes à payer et d'accélérer la réalisation des infrastructures financées par l'État.

Enfin, le **programme 162** « Interventions territoriales de l'État », désormais rattaché à la mission Outre-mer, mobilise 283,3 M€ de crédits de paiement, principalement au titre de la refondation de Mayotte, du soutien à la Guyane, du plan Sargasses et du plan Chlordécone. Il constitue l'une des principales nouveautés du budget 2027.

¹²⁸ Schéma d'emploi en ETP pour 2027 : +287 magistrates et magistrats et +334 greffières et greffiers, soit une évolution de +621 ETP

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Outre-mer » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le CESE prend acte du rétablissement d'une trajectoire de crédits de paiement plus favorable aux territoires ultramarins. Il relève notamment les moyens supplémentaires consacrés à la résorption des restes à payer, au financement des infrastructures, au soutien des collectivités locales ainsi qu'à la reconstruction et à la refondation de Mayotte. Il salue également les engagements financiers exceptionnels en faveur de la Nouvelle-Calédonie, destinés à accompagner le redressement économique et le maintien des services publics essentiels.

Conformément aux orientations formulées dans ses avis 10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer, Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer, La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer et Mieux connecter les Outre-mer, le CESE considère néanmoins que l'amélioration du niveau des paiements ne saurait dispenser d'un effort durable d'investissement dans les infrastructures, les réseaux, le logement, les transports, le numérique et les services publics. La réduction des écarts de développement avec l'Hexagone suppose en effet des engagements pluriannuels stables et lisibles, adaptés aux besoins spécifiques des territoires ultramarins.

Le CESE sera particulièrement attentif à la mise en œuvre effective des crédits consacrés aux collectivités territoriales, aux contrats de convergence et de transformation, au logement social, à la gestion de l'eau et à la continuité territoriale. Il rappelle que la capacité des collectivités à conduire leurs projets demeure étroitement liée au maintien d'un accompagnement technique et financier de l'État, condition

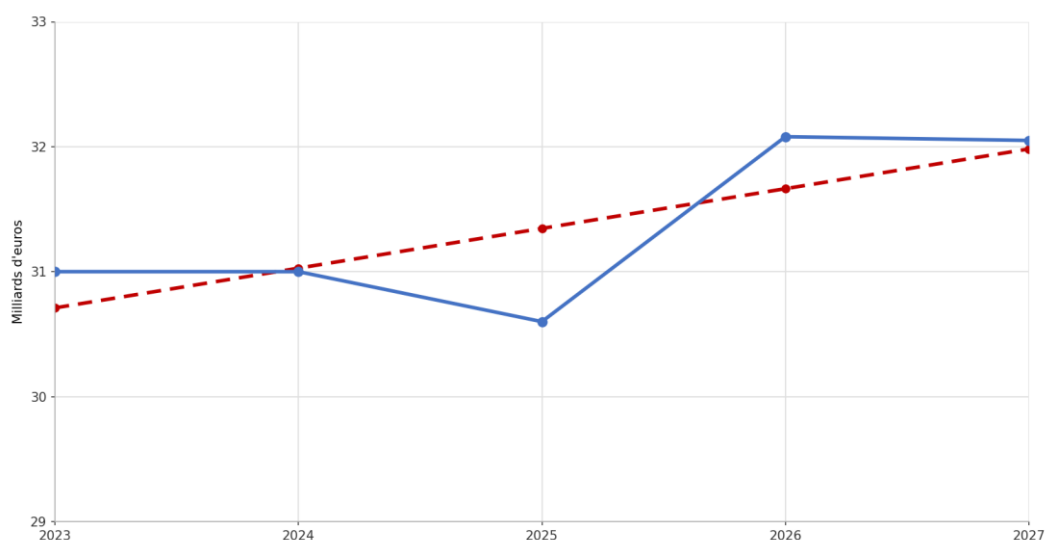
indispensable à la mobilisation des cofinancements européens et à la réalisation concrète des opérations programmées.

Enfin, le CESE considère que les territoires ultramarins nécessitent un volet spécifique de la politique publique globale. Malgré quelques mesures spécifiques, comme le développement de l'interprétariat créole sur la permanence téléphonique « 3919 – Violences Femmes info », les outre-mer restent éloignées des services spécialisés sur les VSS. Le projet de budget ne fait état d'aucun effort nouveau et d'envergure qui serait dédié à la prévention et à lutte contre les violences faites aux enfants et aux femmes dans ces territoires.

Mission « Recherche et enseignement supérieur »

On note la stabilité globale des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2027. Les autorisations d'engagement s'établissent à 32,04 Md€, soit une très légère diminution de 0,10 %, tandis que les crédits de paiement progressent de 1,33 %. Cette évolution intervient alors que le Gouvernement affirme poursuivre la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (LPR) à travers le soutien aux organismes de recherche, aux infrastructures scientifiques et aux établissements d'enseignement supérieur.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Recherche et enseignement supérieur » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le CESE rappelle que dans son avis sur la *Loi de programmation pluriannuelle de la recherche de 2020*, il avait souligné que l'atteinte des objectifs assignés à la recherche française supposait le respect effectif de la trajectoire financière annoncée. **Il regrette qu'année après année, les crédits inscrits en loi de finances demeurent inférieurs aux ambitions** initialement affichées, alimentant un décalage persistant entre les objectifs stratégiques proclamés et les moyens effectivement mobilisés.

S'agissant de l'enseignement supérieur, le **programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire » demeure le premier programme de la mission avec 15,79 Md€ de crédits de paiement (+0,39 %). Le CESE salue la poursuite des contrats d'objectifs, de moyens et de performance, les créations de postes dans les formations de santé ainsi que les investissements immobiliers universitaires. Néanmoins, il réaffirme les positions formulées dans son avis *Investir dans l'avenir : rebâtir un service public de l'enseignement supérieur*, selon lesquelles la démocratisation de l'enseignement supérieur suppose un effort financier plus soutenu pour répondre à la croissance des effectifs étudiants, améliorer l'accompagnement pédagogique et renforcer les capacités d'accueil des établissements.

Concernant la vie étudiante, le CESE accueille favorablement la progression des crédits du programme 231 « Vie étudiante » (+1,7 %), notamment la généralisation du repas à 1 euro, le maintien d'un niveau élevé de financement des bourses sur critères sociaux et le renforcement des dispositifs de santé étudiante. Ces mesures répondent à plusieurs préoccupations exprimées par le Conseil concernant la précarité étudiante et les conditions de réussite dans l'enseignement supérieur.

S'agissant de la recherche, le CESE relève la hausse des crédits du **programme 172** « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ainsi que l'augmentation de la subvention accordée au CNRS. Le Conseil réaffirme par ailleurs la préconisation formulée dans l'avis *Ambitions et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique*, visant à **consacrer 3 % du PIB à la recherche et au développement**. Enfin, dans son avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* il appelle à renforcer l'évaluation du crédit d'impôt recherche et des autres dispositifs de soutien à l'innovation afin d'en améliorer l'efficacité et l'orientation stratégique.

Enfin, le CESE observe que la seule évolution de périmètre significative de la mission réside dans la suppression du **programme 191** « Recherche duale (civile et militaire) », dont les crédits sont répartis entre d'autres programmes. Le CESE n'a pas adopté de position spécifique sur ce sujet.

Mission « Santé »

L'essentiel des dispositifs consacrés à la prévention en santé et à l'offre de soins sont traités dans le cadre PLFSS.

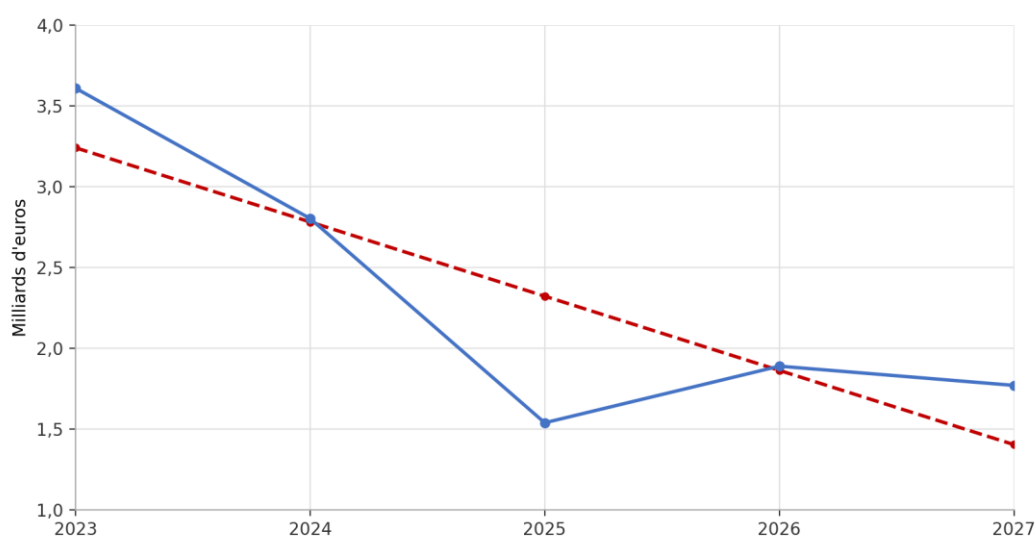
Les crédits de paiement de la mission diminuent de 6,3 % (-119 M€) pour s'établir à 1,77 Md€. Cette évolution résulte principalement de la baisse des crédits du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », tandis que les crédits du programme 183 « Protection maladie » et du programme 379 « Ségur investissement » sont maintenus à leur niveau de 2026.

Le **programme 204** « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » enregistre une baisse de 27,7 % (-119 M€). Cette diminution concerne principalement l'action « Modernisation de l'offre de soins » (-0,5 %, soit -120 M€), notamment en raison de la réduction du soutien de l'État au financement des places supplémentaires en instituts de formation en soins infirmiers (IFSI). Les crédits consacrés à la prévention des maladies chroniques (-7 %), au pilotage de la politique de santé publique (-8,7 %) ainsi qu'à la prévention des risques environnementaux et alimentaires (-1,2 %) sont également orientés à la baisse. À l'inverse, les crédits consacrés à la veille et à la sécurité sanitaire progressent fortement (+230 %), afin de renforcer les capacités de préparation et de réponse aux crises sanitaires.

Le **programme 183** « Protection maladie » demeure stable à 1,216 Md€, dont 1,208 Md€ consacrés à l'aide médicale de l'État et 8 M€ au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

Enfin, le **programme 379** « Ségur investissement » est reconduit à hauteur de 242 M€, afin de poursuivre le reversement à la sécurité sociale des recettes européennes liées au financement des investissements hospitaliers, médico-sociaux et numériques prévus dans le cadre du Ségur de la santé.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Santé » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le CESE rappelle, comme il l'a souligné dans ses avis *Vers une politique de santé-environnement au cœur des territoires* et *Crises sanitaires : prévenir, anticiper, coordonner*¹²⁹, que le renforcement de la prévention constitue une condition essentielle pour améliorer durablement l'état de santé de la population et réduire les inégalités sociales et territoriales de santé. Il relève dès lors que le budget 2027 de la mission Santé s'inscrit dans une trajectoire de diminution des crédits de paiement, principalement portée par la **baisse des moyens du programme « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »**.

Les objectifs affichés de progression de l'espérance de vie en bonne santé, du dépistage des cancers et de la couverture vaccinale ne pourront être atteints sans un investissement durable dans l'accompagnement des populations, la coordination des acteurs et le développement d'actions de proximité dans les territoires.

Dans plusieurs de ses avis, le CESE insiste notamment sur l'importance des campagnes de sensibilisation sur la santé mentale, à destination des enfants et des jeunes¹³⁰, dans le cadre de la périnatalité¹³¹, ou encore sur le développement d'actions de prévention concernant les produits alimentaires défavorables à la santé¹³². Ainsi le CESE s'inquiète de la baisse des crédits consacrés aux actions relatives à la santé des populations, à la prévention des maladies chroniques, à la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation.

La baisse des crédits de ce programme, qui couvre également l'information, la promotion, l'éducation et la formation à la santé sexuelle, le repérage des situations de violence et leur prise en charge questionne également la capacité à mettre en œuvre la prise en charge intégrale et coordonnée des enfants et femmes victimes de violences.

Le CESE accueille en revanche favorablement le renforcement très significatif des moyens consacrés à la veille et à la sécurité sanitaire. Cette augmentation traduit la prise en compte de la multiplication des risques sanitaires liés aux pandémies, aux maladies émergentes, à la progression des maladies vectorielles, au changement climatique et aux dégradations environnementales. Dans son avis consacré aux crises sanitaires, le CESE présente plusieurs préconisations pour agir sans attendre pour prévenir ces risques ou limiter leurs impacts. Le développement des capacités de surveillance, d'anticipation et de gestion des crises sanitaires constitue un investissement indispensable pour renforcer la résilience du système de santé.

Le CESE insiste également sur la nécessité de développer une véritable culture d'anticipation et de prévention des risques. Il faut réduire les expositions aux facteurs de risques, agir sur leurs causes et non sur leurs seules conséquences. Alors que les

¹²⁹ CESE avis *Crises sanitaires : prévenir, anticiper [1], coordonner*, Gilles Bonnefond et Christelle Caillet, avril 2026.

¹³⁰ CESE avis *Santé mentale et bien-être des enfants et des jeunes : un enjeu de société*, Helno Eyriey, octobre 2025.

¹³¹ CESE *Inégalités de genre et santé des femmes au prisme de la périnatalité* Marie-Josée Balducchi et Anouk Ullern, septembre 2025.

¹³² CESE *Permettre à tous de bénéficier d'une alimentation de qualité en quantité suffisante*, Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier, avril 2025.

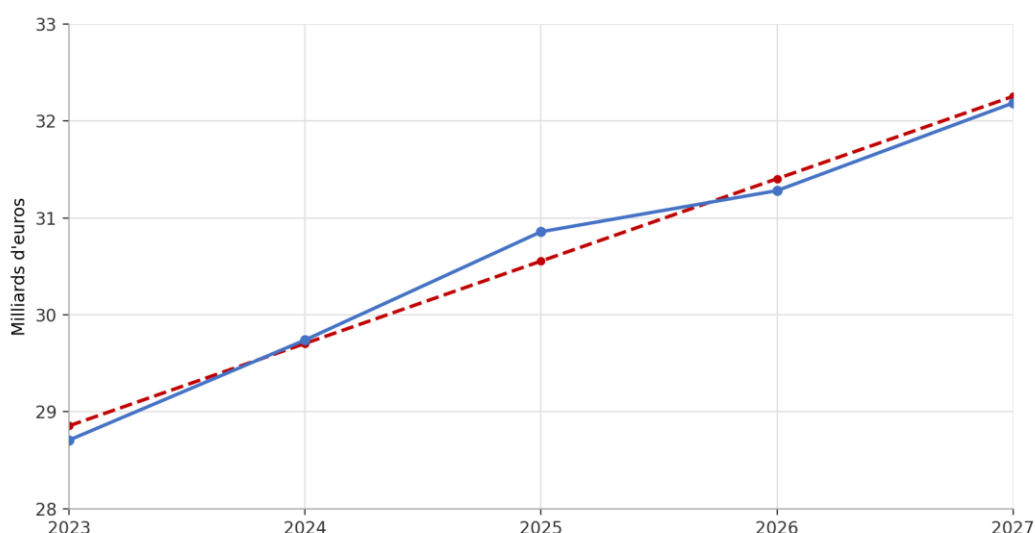
missions de plusieurs agences du champ de la santé sont susceptibles d'être modifiées, il insiste sur le rôle majeur de l'expertise dans la prévention des crises sanitaires et dans la réponse aux situations d'urgence. Il préconise l'adoption d'une stratégie interministérielle et pluriannuelle de santé-environnement, dotée d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de suivi, actée dans une loi d'orientation.

Le programme 204 inclut la santé sexuelle, les compétences psychosociales, la périnatalité (1000 premiers jours), le repérage et la prise en charge des victimes de violences, en particulier les mineurs. Cependant, le CESE regrette que le budget global du programme passe de 426,5 M€ en 2026 à 309,3 M€ en 2027, soit une baisse de -27%. Une telle évolution questionne la capacité à mettre en œuvre la prise en charge intégrale et coordonnée des enfants et femmes victimes de violences.

Mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »

On note une augmentation de +2,89% des crédits de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » en 2027. La principale évolution concerne le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » avec une croissance de +7,74% par rapport à l'année précédente, avec notamment +26,15% pour la sous-action 26 « Aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales. Au sein du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », on note également l'augmentation des crédits dédiés à l'aide alimentaire (+15,32%).

Graphique : évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Solidarité, égalité des chances, insertion » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

Position du CESE

Le 18 juin 2026, la Présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël BRAUN-PIVET, a saisi le CESE d'un avis sur la proposition de loi n°2169 visant à lutter de manière intégrale contre les violences sexistes et sexuelles commises à l'encontre des femmes et des enfants. Le CESE y a salué le premier pas législatif d'ampleur que représente cette proposition de loi, fruit de coalitions de la société civile et de parlementaires. La proposition de loi dite « intégrale » a ainsi permis d'ancrer dans le débat public l'urgence de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (VSS) dès l'enfance. Le programme « Egalité entre les femmes et les hommes » P137 progresse de +7,6 M€ par rapport à la LFI 2026 pour atteindre 106,3 M€ dans le projet de budget 2027. Cette augmentation est essentiellement portée l'évolution de l'aide universelle d'urgence¹³³ (+6,8 M€). Cependant, le CESE constate l'absence d'une consolidation du réseau territorial des DR-DFE, et le maintien d'un financement du réseau associatif dont les moyens restent modestes et non-pérennes.

Le CESE rappelle qu'une estimation basse du coût annuel des VSS s'élève à 3,6 Md€ pour les violences conjugales et à 9,7 Md€ pour l'inceste. Cela invite à transformer le pilotage budgétaire de cette politique publique pour éviter les coûts financiers et sociétaux qui dépassent très largement les dépenses publiques mobilisées.

Concernant les politiques de protection de l'enfance, le CESE reste attentif aux moyens alloués à la refonte de l'accueil en pouponnière à caractère social pour les enfants de moins de trois ans confiés à l'aide sociale à l'enfance, qui permet ainsi la mise en œuvre d'une de ses préconisations, concernant le renforcement du taux d'encadrement dans ces structures. Il reste toutefois beaucoup à faire dans les autres établissements de protection de l'enfance : dans son avis sur la protection de l'enfance, il demande également la publication sans délai d'un décret sur le socle minimal d'encadrement des enfants en accueil collectif, l'instauration d'un nombre maximal de mesures suivies par chaque professionnel en milieu ouvert, pour assurer une prise en charge sécurisée et garantir aux professionnels des conditions de travail normalisées¹³⁴.

Le CESE réaffirme le rôle de l'État et recommande de « formaliser tous les deux ans, une stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance ayant pour fil conducteur la garantie d'un accompagnement optimal adapté à chaque enfant et déployé de manière égalitaire sur tout le territoire dans le cadre d'une contractualisation avec les départements »¹³⁵. C'est dans ce contexte que le CESE soutient le développement de la contractualisation avec les départements en matière de protection de l'enfance tout en regrettant que ce levier financier soit trop faible.

¹³³ L'aide universelle d'urgence est chroniquement sous-financée depuis sa création par la loi n° 2023-140 du 28 février 2023. En 2025, la loi de finance initiale prévoyait 20,4 M€ (AE) pour une consommation en fin d'exercice de 29 M€ (CP). Au premier semestre 2026, la hausse du nombre de demandes d'aides était de près de +25 % par rapport à la même période en 2025.

¹³⁴ CESE avis [La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE](#) (Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs), octobre 2024

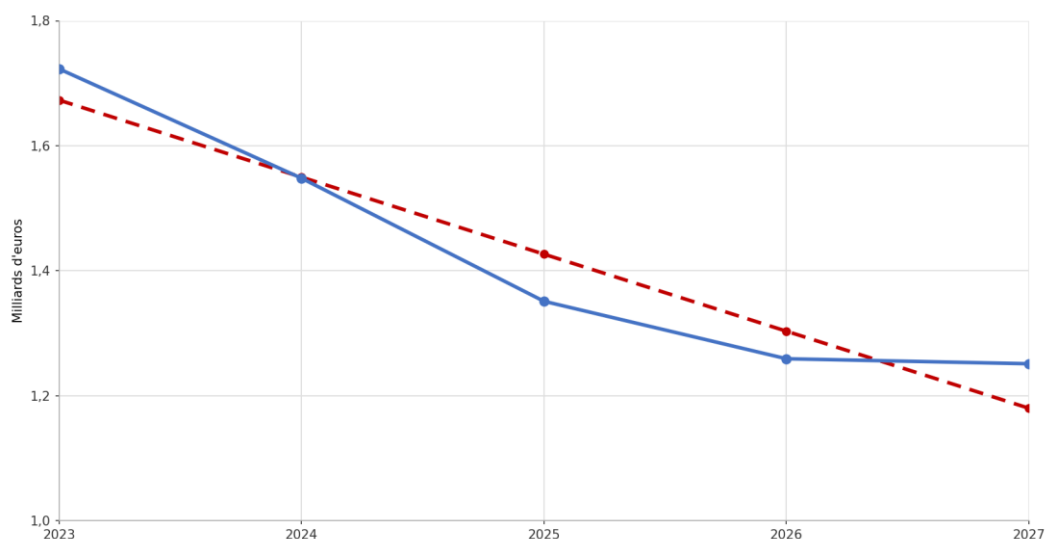
¹³⁵ CESE avis [La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE](#) (Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs), octobre 2024 (préconisation n°2).

Le CESE note l'augmentation des crédits consacrés à l'aide alimentaire. Dans un avis récent, il s'inquiète en effet de la progression constante de la précarité alimentaire. Il considère que les dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire doivent être pérennisés, en renforçant les financements publics de l'aide alimentaire et en remboursant aux associations la TVA portant sur leurs achats de produits frais dont les fruits et légumes¹³⁶.

Mission « Sport, jeunesse et vie associative »

Les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » s'établissent à 1,25 Md€ en crédits de paiement (-0,62 %) et à 1,18 Md€ en autorisations d'engagement (-26,44 %). Cette forte baisse des AE résulte principalement de l'extinction des crédits ouverts en 2026 au titre du comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver des Alpes 2030, dont les besoins d'engagement initiaux avaient été largement couverts lors des exercices précédents. La mission poursuit néanmoins plusieurs priorités : consolider l'héritage des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, accroître la pratique sportive pour tous, soutenir l'engagement des jeunes, renforcer le service civique et accompagner le tissu associatif. Elle s'inscrit dans l'ambition gouvernementale de faire de la France une « nation sportive » et de conforter le rôle des associations comme acteurs essentiels de la cohésion sociale.

Graphique : Évolution des crédits budgétaires alloués à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

¹³⁶ CESE avis *Permettre à tous de bénéficier d'une alimentation de qualité en quantité suffisante* (Jean-Louis Joseph et Dominique Marmier), avril 2025 (préconisation n°13).

Position du CESE

Le **programme 219** « Sport » connaît une diminution significative de ses crédits (-13,76 % en AE) portée principalement par la baisse de 39,44 % des moyens consacrés à l'action « Promotion du sport pour le plus grand nombre ». Cette diminution s'explique notamment par le transfert de la gestion du Pass'Sport vers les caisses d'allocations familiales et par la réduction des crédits d'intervention de l'Agence nationale du sport (ANS). Le CESE regrette cette évolution budgétaire qui affecte les politiques visant à réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive, alors même que le PAP 2027 fixe des objectifs ambitieux en matière de pratique sportive féminine, de développement du sport dans les quartiers prioritaires, dans les territoires ruraux et auprès des personnes en situation de handicap.

Dans son avis *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous* (2023), le CESE formulait vingt préconisations destinées à favoriser l'accès universel à la pratique sportive et à réduire les obstacles rencontrés par les personnes en situation de handicap. Il rappelle que la dynamique engagée à l'occasion des Jeux paralympiques de Paris 2024 doit être prolongée par des investissements durables dans l'accessibilité des équipements, l'accompagnement des clubs et la professionnalisation des acteurs du sport inclusif. La diminution des crédits dédiés au sport pour tous apparaît, de ce point de vue, en décalage avec ces ambitions.

Concernant le **programme 163** « Jeunesse et vie associative », les crédits diminuent plus modérément (-1,4 %), soit un recul de plus de 3 % en volume compte tenu d'une inflation prévue de 1,8 %, mais le CESE demeure attentif aux conditions de financement du tissu associatif. Il relève que les associations représentent près de 21 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles et 1,8 million de salariés, et constituent un levier essentiel de cohésion sociale et territoriale. Il salue la stabilisation du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) grâce à l'affectation d'une partie des sommes issues des comptes bancaires inactifs, ainsi que le maintien des dispositifs structurants tels que le FONJEP. Toutefois, il réitère les recommandations formulées dans son avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*, appelant à sécuriser les financements publics et pluriannuels accordés aux associations afin de garantir leur capacité d'action et leur indépendance.

Enfin, le CESE relève que la contraction globale des autorisations d'engagement de la mission est essentiellement liée à l'évolution du **programme 385** « Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2030 ». La disparition en 2027 des 335,5 M€ d'AE initialement inscrits pour le comité d'organisation explique à elle seule l'essentiel de la baisse de la mission. Le Conseil observe ainsi que cette diminution traduit davantage un effet de calendrier budgétaire lié à l'organisation des Jeux qu'un désengagement général de l'État en matière de sport, de jeunesse ou de vie associative.

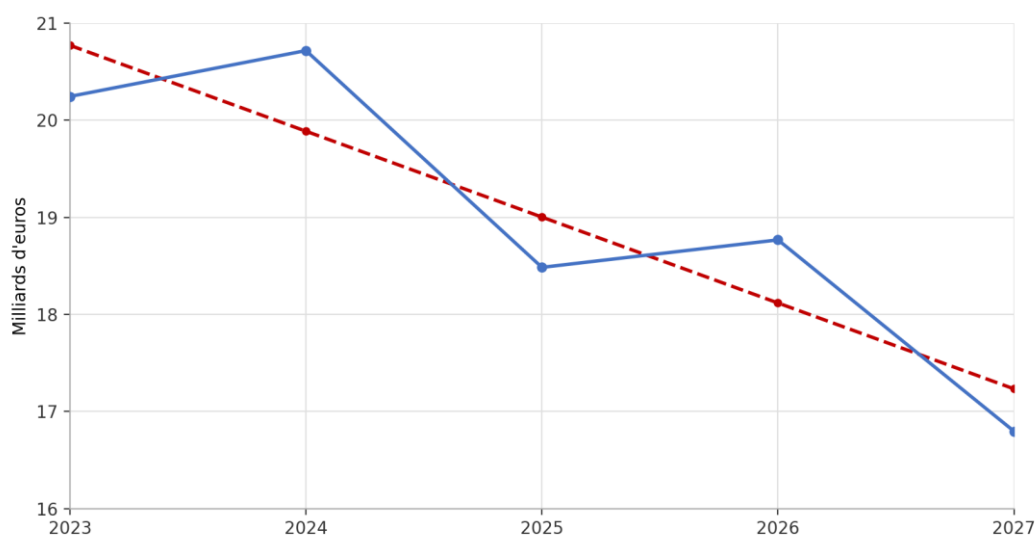
Mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux »

Les crédits de paiement de la mission sont en baisse de -9,45 % par rapport à 2026. Cette diminution repose principalement sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », dont les crédits de paiement reculent de -13,3 % (-1,57 Md€).

Cette baisse affecte particulièrement les dispositifs de formation des demandeurs d'emploi, dont les crédits diminuent de -43,8 %, ainsi que le financement des structures de la formation professionnelle et de l'emploi (-75,0 %). Les crédits consacrés à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques sont également en recul (-22,1 %). À l'inverse, le Gouvernement confirme son soutien à l'apprentissage en maintenant les aides aux employeurs et en créant un fonds national de soutien aux centres de formation des apprentis.

Graphique : évolution des crédits budgétaires alloués à la mission

« Travail, emploi et administration des ministères sociaux » depuis 2023 (euros courants)



Lecture : les données 2023 à 2025 sont tirées des RAP respectifs, les données 2026 et 2027 du PAP 2027.

La comparaison des crédits entre 2023 et 2025 doit être interprétée avec prudence en raison des évolutions de périmètre intervenues au sein de la mission, notamment l'intégration des fonctions support des ministères sociaux.

Position du CESE

Le CESE rappelle que les transitions numérique, écologique et démographique exigent un effort soutenu d'anticipation des besoins en compétences et de sécurisation des parcours professionnels. Dans son avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?* il souligne la nécessité d'investir dans la montée en compétences des travailleuses et travailleurs afin d'accompagner les

mutations des systèmes productifs et d'éviter l'aggravation des inégalités face aux transformations de l'économie. Dans ce contexte, le CESE appelle à une vigilance particulière concernant la forte diminution des crédits consacrés à la formation des demandeurs d'emploi et à l'anticipation des mutations économiques, alors même que les besoins de qualification liés à l'intelligence artificielle, à la transition écologique et aux métiers en tension sont appelés à se renforcer.

Le CESE : chambre de la société civile organisée

Par ses missions constitutionnelles, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), troisième chambre de la République, est appelé à conseiller le Gouvernement et le Parlement. Ses 175 membres, réunis en 21 groupes, nommés par les organisations de la société civile, participent dans l'exercice de leur mandat, à éclairer la décision publique et à l'évaluation des politiques publiques dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux. Ils sont accompagnés de manière ponctuelle par des citoyennes et citoyens, tirés au sort et participant aux travaux. Au travers de ses organisations membres, représentant des millions de Françaises et de Français, le CESE constitue un espace démocratique fort, fondant son travail sur l'écoute, le dialogue et la recherche d'un consensus exigeant pour répondre aux enjeux de demain et éclairer la décision publique.

Il est à noter que ce document est loin de reprendre l'ensemble des constats et préconisations portés par le CESE dans ses différents avis que vous retrouverez en ligne sur son site internet (lecese.fr).

Les rapporteurs des avis, mentionnés en note de bas de page, se tiennent à la disposition des Parlementaires pour approfondir les échanges et partager les constats et préconisations du CESE.

lecese.fr

**9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00**

