Cour des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

CONTRIBUTION AU RÉTABLISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Mesures à court terme et leviers d'action à moyen terme

Rapport public thématique

Novembre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

DÉLIBÉRÉ **7**

SYNTHÈSE **9**

INTRODUCTION **13**

CHAPITRE I LES MESURES À COURT TERME **15**

I - LES MESURES TRANSVERSALES DE FREINAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE **16**

A - Non-revalorisation des prestations sociales, hors minima sociaux (mesure n° 1) 16
B - Suspension pour un an des avancements et promotions dans la fonction publique (mesure n° 2) 18

II - LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CENTRALES **20**

A - Adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire (mesure n° 3) 20
B - Recentrage des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (mesure n° 4) 20
C - Amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse (mesure n° 5) 22

III - DES MESURES POUR FREINER LA FORTE PROGRESSION SPONTANÉE DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE **24**

A - Réduction du coût social des arrêts de travail (mesure n° 6) 25
B - Renforcement de la participation financière des assurés et des complémentaires santé (mesures n° 7 et 8) 27
C - Maîtrise du coût des produits de santé (mesure n° 9) 29
D - Gel des revalorisations conventionnelles (mesure n° 10) 31

IV - LA NÉCESSAIRE CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **32**

A - Réforme du FCTVA (mesure n° 11) 35
B - Baisse des transferts financiers de l'État au bloc communal et aux régions (mesure n° 12) 37

V - DES DIMINUTIONS CIBLÉES DE DÉPENSES FISCALES ET D'ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX **40**

A - Maîtrise des allègements de prélèvements sociaux (mesure n° 13) 41
B - Relèvement ou suppression des taux intermédiaires de TVA inefficaces (mesure n° 14) 43
C - Différenciation du crédit d'impôt selon le type de services à la personne (mesure n° 15) 44
D - Limitation de l'avantage fiscal procuré par le pacte Dutreil (mesure n° 16) 46
E - Réexamen de dépenses fiscales peu efficaces sur le marché du logement (mesure n° 17) 47
F - Normalisation du barème kilométrique de l'impôt sur le revenu en cas de diminution du prix des carburants (mesure n° 18) 48

CHAPITRE II LES LEVIERS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE À MOYEN TERME **51**

I - UN PILOTAGE TRANSVERSAL PAR LA DÉPENSE NETTE, EN ALIGNANT ENGAGEMENTS EUROPÉENS ET PROGRAMMATION PLURIANNUELLE NATIONALE **53**

A - Une norme de dépenses nettes déclinée par sous-secteur d'administration publique (levier n° 1) 53
B - Un cadrage pluriannuel de la politique fiscalo-sociale (levier n° 2) 54
C - Une maîtrise renforcée de l'évolution des effectifs et de la masse salariale publics (levier n° 3) 55
D - Des revues de dépenses mieux arrimées à la préparation des lois financières (levier n° 4) 56

II - DES LEVIERS INFRA-ANNUELS ET PLURIANNUELS POUR RENFORCER LE PILOTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS 57
A - Une rationalisation du paysage et du financement des opérateurs de l'État (levier n° 5) 57
B - Une pluriannualité renforcée pour le budget de l'État à travers le primat de la LPFP sur les lois sectorielles et des mécanismes de secours face aux imprévus (levier n° 6) 58
C - Des cordes de rappel en cas de dérapage (levier n° 7) 61

III - UN PILOTAGE RENFORCÉ DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE 63
A - Une trajectoire de retour à l'équilibre étayée pour la sécurité sociale (levier n° 8) 63
B - Des outils de maîtrise de l'évolution des prestations sociales (levier n° 9) 64
C - Un pilotage renforcé de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (levier n° 10) 66

IV - DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CLARIFIÉES ET PRÉVISIBLES 70
A - Une nécessaire amélioration de l'information relative aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales (levier n° 11) 70
B - À l'horizon de la LPFP, une trajectoire financière pluriannuelle des ressources des collectivités incluant les transferts de l'État et renforçant la péréquation (levier n° 12) 72
C - Un soutien mieux organisé de l'État à l'investissement des collectivités (levier n° 13) 73

ANNEXES 77

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour[1] ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

Face à la situation particulièrement dégradée des finances publiques, la Cour des comptes a souhaité rassembler dans un document unique des mesures à court terme et des leviers à moyen terme dont, sur la base de travaux antérieurs, elle estime qu'ils peuvent contribuer au nécessaire redressement des finances publiques et qui sont ainsi versés au débat public. Le champ des dépenses et recettes publiques examinées dans le présent rapport n'a pas vocation à être exhaustif : il reflète en particulier les travaux les plus récents de la Cour.

Le lancement de ce travail a été notifié aux administrations concernées par lettres en date du 2 juillet 2026. Les rapporteurs se sont appuyés sur les travaux antérieurs produits par les différentes chambres de la Cour. Les rapporteurs ont par ailleurs mené des entretiens avec la direction générale du Trésor, la direction du budget, la direction générale des collectivités territoriales, la direction de la sécurité sociale et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

[1] La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

Le projet de rapport d'observations provisoires a été examiné par la formation interchambres *Finances publiques* les 16 et 20 juillet 2026.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 31 juillet 2026 au directeur du budget, au directeur général du Trésor, au directeur de la législation fiscale, au directeur de la sécurité sociale, à la directrice générale des collectivités locales, au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, au président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), à la présidente de Régions de France, au président de Départements de France, au président délégué d'Intercommunalités de France et au président de France Urbaine.

⁂

Tenant compte de cette phase contradictoire et des réponses des administrations, le projet de rapport a été délibéré le 22 septembre 2026, par une formation interchambres, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de Mmes de Coincy et Latournarie-Willems, conseillères maîtres, MM. Boullanger, Gobelet, Fulachier, Soubeyran, Viola, conseillers maîtres, Mme Duchêne, conseillère maître en service extraordinaire, M Jessua, conseiller maître en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, M. Blondy, conseiller maître, MM. Basset et Nezzar, conseillers référendaires en service extraordinaire, et M. Basselier, auditeur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Giannesini, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 12 octobre 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Serre, Rapporteur général, M. Lejeune, Mme Thibault, MM. Hayez, Cazé et Glimet, et Mme Casas, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Albertini, Vught et Roux, Mmes Daussin-Charpantier, Renet et Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis. Lors de l'examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n'a pas présidé cette séance.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *La contribution au rétablissement des finances publiques : mesures à court terme et leviers d'action à moyen terme*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et de sa réponse adressée en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : Mme Camby, MM. Lejeune, Hayez, Cazé, Glimet, Mme Casas, M. Serre, présidents de chambre, M. Frentz, Mme Engel, M. Potton, Mme de Coincy, MM. Chatelain, Michaut, Marquet, Kesler, Savy, Tricaud, Mme Oltra-Oro, MM. Moguérou, Herbin, Mme Charolles, M. Guégano, Mmes Bergogne, Bacache-Beauvallet, MM. Blanchot, Helwaser, Mme Julienne, M. Mosimann, conseillers maîtres, MM. Keïta, Jessua, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Léna et Héritier, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Giannesini, conseiller maître, contre-rapporteur de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Serre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Blondy, conseiller maître, MM. Basset et Nezzar, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Basselier, auditeur, en qualité de rapporteurs, et en tant que contre-rapporteur, M. Giannesini, conseiller maître ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hamayon, procureure générale, accompagnée de M. Véronneau, avocat général.

En application de l'article L. 120-12 du code des juridictions financières, Mme de Montchalin, Première présidente, n'a pas participé au délibéré.

Mme Rabault, membre de la chambre du conseil, n'a pas pris part à la délibération.

M. Martin, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 4 novembre 2026

Synthèse

L'exercice 2025 s'est achevé sur une réduction significative du déficit public, ramené de 5,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2024 à 5,1 % en 2025. Malheureusement, les dernières prévisions communiquées par le Gouvernement augurent d'un nouveau faux-départ sur la trajectoire de redressement des finances publiques puisque, comme en 2023 et 2024, l'année de 2026 devrait se traduire par une nouvelle dégradation du déficit, estimé aujourd'hui à 5,4 %.

En janvier 2025, le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France de maintenir l'évolution de sa dépense primaire, nette des hausses ou baisses d'impôts décidées par les pouvoirs publics (DPN), en dessous de 1,2 % du PIB en 2027 et en 2028, et de 1,1 % en 2029. Il a également recommandé à la France de ramener son déficit sous le seuil de 3 % du PIB d'ici 2029, reprenant en cela les prescriptions attachées à la procédure pour déficit excessif dans laquelle se trouve de nouveau la France depuis le 26 juillet 2024.

Dans ce contexte, et alors que, depuis plusieurs mois, la hausse marquée des taux d'intérêt renchérit la charge de la dette à un rythme préoccupant, il est essentiel de prévenir le risque d'une nouvelle dégradation du déficit public en 2027 et d'un nouveau report des efforts indispensables.

La présente contribution s'inscrit dans cette perspective. La Cour y rassemble les recommandations qui pourraient se traduire par des économies en dépense dès 2027 qu'elle a formulées dans ses rapports précédents, en actualisant leur chiffrage. Ces recommandations ne correspondent pas pour la plupart à des réformes structurelles impliquant une conception et une mise en œuvre étalées dans le temps, mais davantage à des décisions d'effet immédiat ; c'est la raison pour laquelle elles sont loin d'embrasser la totalité des nombreuses recommandations d'économies formulées par la Cour, dont beaucoup s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle de réforme. Conformément à l'orientation générale soutenue par la Cour, après deux années 2025 et 2026 marquées par plus de 35 Md€ de hausse de prélèvements obligatoires, ces recommandations portent prioritairement sur les dépenses publiques mais incluent également, pour près du tiers de leur montant total, des réductions de dépenses fiscales ou sociales, réductions qui correspondent à des hausses de prélèvements obligatoires. Ces mesures correspondent parfois mais s'ajoutent le plus souvent aux mesures retenues par le Gouvernement dans les projets de lois financières pour 2027 et à celles des revues de dépenses réalisées par les administrations et les inspections générales à la demande du Gouvernement depuis le lancement de cette démarche en 2023, dont toutes les potentialités n'ont pas été exploitées.

Les mesures de court terme rappelées par la Cour ont pour objectif de contenir tant les dépenses de retraites, d'allocations et de santé, particulièrement dynamiques sous l'effet du vieillissement démographique, que les dépenses de masse salariale, de fonctionnement, d'intervention et, dans une moindre mesure, d'investissement des administrations publiques. D'une façon générale, le niveau des économies qu'elles sont susceptibles de produire est cohérent avec le poids du secteur ou du champ concerné dans la dépense publique totale. Représentant un montant total compris entre 32 et 38 Md€, ces mesures et certaines dispositions présentées par le Gouvernement dans les projets de loi de finances (PLF) et de loi de

financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027 se recoupent en partie, pour un montant estimé par la Cour entre 11 et 14 Md€. Les mesures présentées par la Cour peuvent être combinées à d'autres mesures, en fonction des objectifs d'ajustement budgétaire des pouvoirs publics et des choix de répartition de cet effort. Le chiffrage des mesures correspond à une comparaison avec la situation qui prévaudrait si aucune mesure n'était décidée.

Tableau n° 1 : liste des mesures de court terme présentées dans le rapport (en Md€)

Montants en Md€	2027	Année pleine
1- Non-revalorisation des prestations sociales (hors minima sociaux) Alternative : suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions dans le calcul de l'impôt sur le revenu	4,8 *7,3*	5,2 *5,8*
2- Suspension pour un an des avancements et promotions dans la fonction publique	3,9	3,9
3- Adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire	0,1	0,2
4- Recentrage des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	1,8	2,1
5- Amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse	0,3	0,4
6- Réduction du coût social des arrêts de travail	1,7 à 1,9	3 à 3,1
7- Renforcement de la participation financière des assurés et des organismes complémentaires au système de santé en augmentant certains tickets modérateurs	1,2	1,4
8- Amélioration du recouvrement et élargissement de l'assiette des franchises et des participations forfaitaires	0,3	0,9
9- Maîtrise du coût des produits de santé	1,9	1,6
10- Gel des revalorisations conventionnelles	0,6	N/A
11- Réforme du FCTVA	0,3 à 2,0	0,3 à 2,0
12- Baisse des recettes de fonctionnement du bloc communal et des régions	4 à 4,9	4 à 4,9
13- Meilleure maîtrise des allègements de prélèvements sociaux	3,5	3,5
14- Relèvement à 13 % du taux intermédiaire de TVA de 10 % Variante : relèvement à 20 % de la TVA sur la restauration et les services à la personne (hors autonomie et garde d'enfants)	4,3 *4,6*	4,3 *4,6*
15- Différenciation du crédit d'impôt selon le type de services à la personne	1,1	1,1
16- Limitation de l'avantage procuré par le pacte Dutreil	1,3	1,3
17- Réexamen des dépenses fiscales aux effets faibles ou distorsifs sur le marché du logement	0,6	1,0
18- Normalisation du barème des indemnités kilométriques de l'impôt sur le revenu en cas de diminution du prix des carburants	0,5	0,4

Source : Cour des comptes
Note de lecture : il s'agit d'un chiffrage incluant d'éventuels effets en retour sur les prélèvements obligatoires (notamment pour les mesures 1 et 2, qui se traduisent par de moindres recettes d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux). Le rendement des mesures dépend dans certains cas de la conjoncture économique, en particulier de l'inflation sur laquelle sont indexées de nombreuses prestations.

À ces mesures de court terme, rassemblées dans la première partie de cette contribution, s'ajoutent des leviers d'action pluriannuels, identifiés dans la seconde partie et également examinés dans de précédents rapports de la Cour, destinés à piloter dans la durée le rétablissement des comptes publics. Ces leviers ont vocation à étayer une prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), indispensable à l'issue des échéances électorales de 2027.

En particulier, la Cour recommande un renforcement de la pluriannualité du budget de l'État, la poursuite des revues de dépenses et de l'évaluation des dépenses fiscales, le réexamen des exonérations de prélèvements sociaux, la mise en œuvre de cordes de rappel en cas de dérapage infra-annuel des dépenses ou encore la fixation d'une trajectoire pluriannuelle de transferts de l'État vers les collectivités territoriales.

Combinés à des mesures d'économies, l'ensemble de ces leviers rendent possible une consolidation budgétaire poursuivie dans la durée afin de garantir la soutenabilité de la dette publique et de restaurer les marges de manœuvre de la politique budgétaire pour faire face aux grands défis d'avenir comme aux crises conjoncturelles qui pourraient de nouveau survenir au cours des prochaines années.

Tableau n° 2 : leviers de gouvernance et de pilotage d'une prochaine loi de programmation des finances publiques

Levier n° 1	Une norme de dépenses nettes déclinée par sous-secteur d'administration publique
Levier n° 2	Un cadrage pluriannuel de la politique fiscalo-sociale
Levier n° 3	Une maîtrise renforcée de l'évolution des effectifs et de la masse salariale publics - une trajectoire pluriannuelle de plafonds d'emplois par versant de la fonction publique - des schémas d'emplois annuels définis par chaque collectivité territoriale et chaque établissement public de santé
Levier n° 4	Des revues de dépenses mieux arrimées à la préparation des lois financières
Levier n° 5	Une rationalisation du paysage et du financement des opérateurs de l'État
Levier n° 6	Une pluriannualité renforcée pour le budget de l'État à travers le primat de la LPFP sur les lois sectorielles et des mécanismes de secours face aux imprévus : - un alignement des lois de programmation sectorielles sur la programmation pluriannuelle des finances publiques - un budget pluriannuel crédibilisé par une évaluation partagée du « tendanciel » et des crédits non répartis pour faire face aux imprévus - un encadrement renforcé des reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement
Levier n° 7	Des cordes de rappel en cas de dérapage : - un pouvoir de blocage des dépenses discrétionnaires - des mises en réserve plus effectives - un ajustement en cours d'année des paramètres des réductions et crédits d'impôt en fonction de l'exécution de l'année précédente
Levier n°8	Une trajectoire de retour à l'équilibre étayée pour la sécurité sociale
Levier n° 9	Des outils de maîtrise de l'évolution des prestations sociales *- des modalités assouplies d'indexation des prestations sociales* *- un coefficient de soutenabilité appliqué à l'évolution des retraites de base*
Levier n° 10	Un pilotage renforcé de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : *- une trajectoire pluriannuelle cohérente avec les LPFP, plus contraignante et mieux étayée* *- une mise en réserve consolidée, notamment pour les soins de ville* *- un mécanisme d'alerte renforcé*
Levier n° 11	Une nécessaire amélioration de l'information relative aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales
Levier n° 12	Fixer à l'horizon de la LPFP une trajectoire financière pluriannuelle des ressources des collectivités incluant les transferts de l'État tout en renforçant la péréquation
Levier n° 13	Mieux organiser le soutien de l'État à l'investissement des collectivités : *- réformer le FCTVA pour orienter plus étroitement le soutien de l'État aux investissements des collectivités territoriales* *- renforcer les obligations d'amortissement pour contraindre les dépenses de fonctionnement et orienter l'investissement*

Source : Cour des comptes

Introduction

L'exercice 2025 s'est achevé sur une réduction significative du déficit public, ramené de 5,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2024 à 5,1 % en 2025. Malheureusement, les dernières prévisions communiquées par le Gouvernement augurent d'un nouveau faux-départ sur la trajectoire de redressement des finances publiques puisque, comme en 2023 et 2024, l'année de 2026 devrait se traduire par une nouvelle dégradation du déficit, estimé aujourd'hui à 5,4 %.

En janvier 2025, le Conseil de l'Union européenne a recommandé à la France de maintenir l'évolution de sa dépense primaire nette des hausses ou baisses d'impôts décidée par les pouvoirs publics (DPN) en dessous de 1,2 % en 2027 et en 2028, et de 1,1 % en 2029. Il a également recommandé à la France de ramener le déficit sous le seuil de 3 % du PIB d'ici 2029, conformément aux obligations attachées à la procédure de déficit excessif visant la France depuis juillet 2024.

Comme l'a montré la Cour dans son *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2026, le respect de ces plafonds de DPN en 2027 et les années suivantes, bien que déjà exigeant, ne sera suffisant ni pour réduire significativement le déficit public dès 2027, ni pour ramener celui-ci en dessous de 3 % du PIB en 2029 compte tenu de la dégradation de l'environnement macroéconomique et de l'augmentation des taux d'intérêt. Depuis la publication de ce rapport, cet environnement s'est encore dégradé, qu'il s'agisse des perspectives de croissance et d'inflation mais aussi du coût de refinancement de la dette publique.

Un effort particulièrement important est donc nécessaire pour respecter la trajectoire de dépenses nettes et *a fortiori* pour remettre le déficit public sur une trajectoire de baisse compatible avec un retour sous les 3 % du PIB.

La Cour propose à travers le présent rapport une contribution au débat public, d'une part, en documentant ou en actualisant le chiffrage de 18 mesures de court terme issues de ses travaux précédents, susceptibles de prendre place dans les textes financiers pour l'année 2027 et, d'autre part, en identifiant 13 leviers d'action à moyen terme qui pourraient favoriser la poursuite de cet effort dans la durée. Les mesures proposées ici convergent en partie avec, mais sont en majorité complémentaires des revues de dépenses conduites par les inspections générales ministérielles et les administrations depuis le lancement en 2023 de cette démarche, dont toutes les potentialités n'ont pas été exploitées.

Les 18 mesures rassemblées dans la première partie de la présente contribution correspondent à des économies en dépenses et à des réductions de dépenses fiscales et d'exonérations de prélèvements sociaux portant sur l'État et ses opérateurs, la sécurité sociale et les collectivités territoriales (1). Représentant un montant total compris entre 32 et 38 Md€, ces mesures se recoupent en partie, pour un montant estimé par la Cour entre 11 et 14 Md€, avec certaines dispositions présentées par le Gouvernement dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) et de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027. Elles peuvent être combinées à d'autres mesures, en fonction des objectifs d'ajustement budgétaire des pouvoirs publics et des choix de répartition de cet effort.

Les leviers d'action à moyen terme présentés en deuxième partie (2) sont conçus pour être déployés dans la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, sans modification constitutionnelle ou organique. Ils s'inscrivent dans le nouveau cadre européen de gouvernance des finances publiques applicable depuis 2024 et visent à réarmer la trajectoire pluriannuelle de consolidation budgétaire, puisque celle tracée par la loi de programmation pour les années 2023-2027 est devenue obsolète quelques semaines à peine après son adoption.

Chapitre I

Les mesures à court terme

Les 18 mesures présentées dans cette première partie comprennent à la fois des décisions transversales concernant l'ensemble des administrations publiques en dépenses (I) et des mesures sectorielles propres aux administrations publiques centrales (II), sociales (III) et locales (IV). Conformément à l'orientation générale recommandée par la Cour consistant à prioritairement faire porter l'effort sur la dépense après deux années 2025 et 2026 marquées par plus de 35 Md€ de hausse des prélèvements obligatoires, ces quatre ensembles de mesures représentent plus des deux tiers du volume des économies identifiées ici. S'y ajoutent six mesures touchant aux dépenses fiscales et sociales[2] (V). Ces mesures, leur chiffrage et leur impact font l'objet d'une brève présentation ci-dessous et sont détaillés en annexe.

Tableau n° 3 : liste des mesures de court terme présentées dans le rapport (en Md€)

Montants en Md€	2027	Année pleine
1- Non-revalorisation des prestations sociales (hors minima sociaux)	4,8	5,2
Alternative : suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions dans le calcul de l'impôt sur le revenu	7,3	5,8
2- Suspension pour un an des avancements et promotions dans la fonction publique	3,9	3,9
3- Adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire	0,1	0,2
4- Recentrage des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	1,8	2,1
5- Amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse	0,3	0,4
6- Réduction du coût social des arrêts de travail	1,7 à 1,8	3 à 3,1
7- Renforcement de la participation financière des assurés et des organismes complémentaires au système de santé en augmentant certains tickets modérateurs	1,2	1,4
8- Amélioration du recouvrement et élargissement de l'assiette des franchises et des participations forfaitaires	0,3	0,9
9- Maîtrise du coût des produits de santé	1,9	1,6
10-Gel des revalorisations conventionnelles	0,6	N/A
11-Réforme du FCTVA	0,3 à 2,0	0,3 à 2,0

[2] Les dépenses fiscales et sociales sont des dispositions législatives dérogatoires à la norme de référence qui entraînent une perte de recettes pour l'État ou la sécurité sociale.

Montants en Md€	2027	Année pleine
12-Baisse des recettes de fonctionnement du bloc communal et des régions	4 à 4,9	4 à 4,9
13-Meilleure maîtrise des allègements de prélèvements sociaux	3,5	3,5
14-Relèvement à 13 % du taux intermédiaire de TVA de 10 % Variante : Relèvement à 20 % de la TVA sur la restauration et les services à la personne (hors autonomie et garde d'enfants)	4,3 4,6	4,3 4,6
15-Différenciation du crédit d'impôt selon le type de services à la personne	1,1	1,1
19-Limitation de l'avantage procuré par le pacte Dutreil	1,3	1,3
20-Réexamen des dépenses fiscales aux effets faibles ou distorsifs sur le marché du logement	0,6	1,0
21-Normalisation du barème des indemnités kilométriques de l'impôt sur le revenu en cas de diminution du prix des carburants	0,5	0,4

Source : Cour des comptes
Note de lecture : il s'agit d'un chiffrage incluant d'éventuels effets en retour sur les prélèvements obligatoires (notamment pour les mesures 1 et 2, qui se traduisent par de moindres recettes d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux). Le rendement des mesures dépend dans certains cas de la conjoncture économique, en particulier de l'inflation sur laquelle sont indexées de nombreuses prestations.

I - Les mesures transversales de freinage de la dépense publique

La Cour a chiffré deux mesures transversales de nature à modérer l'impact de l'inflation sur l'évolution des dépenses publiques en 2027, dans l'attente de réformes plus structurelles : la non-revalorisation des prestations sociales hors minima sociaux et la suspension des avancements et promotions dans la fonction publique. Celles-ci permettent d'agir sur deux des premiers postes de la dépense publique : les prestations sociales (34 % du total) et la masse salariale (22 %).

A - Non-revalorisation des prestations sociales, hors minima sociaux (mesure n° 1)

Les prestations sociales représentent 581 Md€ en 2025, soit 34 % des dépenses publiques. Depuis 2012, elles ont augmenté en moyenne de 3,0 % par an en valeur, soit un rythme près de deux fois plus dynamique que l'inflation (+1,7 % par an), tirées notamment par l'augmentation des pensions (+3,1 % par an entre 2012 et 2024).

Dans sa communication au Premier ministre sur *la situation financière du système de retraite* de février 2025[3], la Cour a identifié trois leviers pour équilibrer le financement des retraites. Le premier, qui consiste à agir sur l'âge de départ et les conditions d'ouverture des droits, est structurel et ne relève pas de mesures de court terme. Le deuxième, qui revient à augmenter les ressources prélevées sur les actifs, est évoqué à la mesure n° 13[4]. À court terme et sans dégrader le potentiel de croissance, il est en revanche possible d'agir sur les conditions d'indexation des retraites pour modérer la croissance de la dépense. C'est le sens de la mesure présentée ici.

[3] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025.
[4] Cour des comptes, *Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, avril 2025.

L'augmentation du coût des pensions et plus généralement des prestations sociales procède en effet de la combinaison d'« effets volume », notamment en ce qui concerne le nombre des pensionnés et de foyers allocataires, et d'« effets prix » tenant à la revalorisation des prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac au cours des douze mois précédents. Cette revalorisation intervient, selon les prestations, en janvier (pensions de base), en avril (prestations familiales, prime d'activité et minima sociaux), en juillet (allocation de retour à l'emploi), en octobre (aides au logement) et en novembre (retraites complémentaires Agirc-Arrco)[5].

Afin de limiter l'effet de l'inflation sur ces dépenses en 2027, les pensions et les autres prestations sociales pourraient ne pas être revalorisées à hauteur de l'inflation, sans que cette sous-indexation ne soit rattrapée les années suivantes. Il en résulterait un effet pérenne de freinage de la dépense.

Une telle mesure a plusieurs précédents.

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) pour 2014 actait l'absence de revalorisation des retraites de base pour les pensionnés touchant plus de 1 205 € par mois. Les pensions de base ont été revalorisées de 0,1 % en 2015 et ne l'ont pas été en 2016. L'augmentation a été limitée à 0,8 % en 2017. Après un nouveau gel en 2018, les pensions de retraite ont connu une hausse limitée à 0,3 % en 2019.

Ce type de sous-indexation a également été mis en œuvre vis-à-vis de certaines prestations sociales. La loi de finances initiale (LFI) pour 2019 fixait ainsi à 0,3 % la revalorisation des aides au logement et gelait le montant de la prime d'activité pour 2019 et 2020.

Ces sous-indexations ont été validées par le Conseil constitutionnel, qui a également accepté une indexation différenciée entre prestations sociales[6] et une indexation différenciée des pensions selon leur niveau, sous réserve qu'elle reste limitée dans le temps et dans son ampleur[7].

Les prestations non revalorisées en 2027 pourraient ainsi être les pensions au 1er janvier, les prestations familiales au 1er avril et les aides au logement au 1er octobre 2027. Les minima sociaux[8] ne sont pas inclus dans ce champ par la Cour pour préserver les foyers les plus modestes. En a aussi été exclue la prime d'activité afin de minimiser les effets de cette mesure sur l'activité. Les retraites complémentaires et l'allocation de retour à l'emploi, qui relèvent d'une gestion paritaire, ne sont pas non plus prises en compte[9].

La Cour estime, en se fondant sur les hypothèses d'inflation retenues par le Gouvernement dans les projets de lois financières pour 2027, que la non-revalorisation des pensions de base se traduirait par une économie brute de 5,9 Md€ en 2027, à laquelle s'ajouterait 0,6 Md€ d'économie sur les prestations familiales et sociales (hors minima sociaux). En tenant compte d'un effet retour négatif d'environ 1,6 Md€ sur l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, cette mesure de non-revalorisation représenterait ainsi en 2027 une économie nette de 4,8 Md€, puis, en année pleine, de 5,2 Md€.

[5] Cour des comptes, *Les effets de l'inflation sur les finances publiques*, 2025.
[6] Conseil constitutionnel, décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, LFI pour 2019.
[7] Conseil constitutionnel, décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.
[8] Revenu de solidarité active, allocation aux adultes handicapés, minima vieillesse et invalidité, allocation de solidarité spécifique, allocation temporaire d'attente et allocation pour les demandeurs d'asile.
[9] Les partenaires sociaux ont cependant à plusieurs reprises décidé leur sous-indexation, voire le gel de leur montant. Ainsi, les retraites complémentaires n'ont pas été revalorisées en novembre 2025 et cela n'a pas non plus été le cas de l'allocation de retour à l'emploi en juillet 2026.

Alternativement, la suppression de l'abattement forfaitaire de 10 % sur les pensions de retraite pour le calcul de l'impôt sur le revenu représenterait une recette supplémentaire de 5,8 Md€ en régime de croisière, qui serait davantage concentrée sur les pensions élevées. Compte tenu de la mécanique de l'impôt sur le revenu, la recette serait plus élevée la première année (7,3 Md€). Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) s'était limité à recommander de placer sous condition de ressources l'avantage que constitue cet abattement forfaitaire, de façon à ce qu'il ne bénéficie pas aux retraités appartenant à des ménages dont le revenu se situe dans le dernier dixième des revenus. En 2023, 28 % du coût de l'abattement bénéficiait à des retraités entrant dans cette catégorie.

Tableau n° 4 : non-revalorisation des pensions et prestations sociales, hors minima sociaux en 2027 (mesure n° 1)

En Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Non-revalorisation des pensions et prestations sociales hors minima sociaux – effet net	4,8	5,2	351,5	356,8
Alternative – suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite à l'IR	7,3	5,8	5,3	5,5

Source : Cour des comptes (données : direction du budget, direction de la sécurité sociale)

Le Gouvernement a choisi, dans le PLF et le PLFSS pour 2027, de combiner les deux mesures tout en les ciblant sur les pensions les plus élevées. Les projets de lois financières prévoient ainsi de ne pas revaloriser au 1er janvier 2027 les pensions supérieures à 1 260 € par mois (avec une possibilité de revalorisation complémentaire en cours d'année par voie réglementaire) et de ne pas indexer les prestations familiales et la prime d'activité au 1er avril ainsi que les aides au logement au 1er octobre 2027. Il intègre également dans ses prévisions de dépenses publiques pour 2027 une sous-indexation des pensions complémentaires Agirc-Arrco de 0,8 point au 1er janvier 2027. En complément, il propose au législateur l'abaissement de 4 439 € à 3 000 € du plafond de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

B - Suspension pour un an des avancements et promotions dans la fonction publique (mesure n° 2)

La masse salariale publique s'est élevée à 370 Md€ en 2025, représentant 22 % du total des dépenses publiques. Depuis 2012, elle a progressé à un rythme moyen de 2,4 % par an, supérieur à l'inflation.

Cette masse salariale évolue selon des effectifs et des rémunérations. Les rémunérations dépendent notamment de la valeur du point d'indice, des revalorisations catégorielles mais aussi de l'avancement de grade à l'ancienneté ou au choix des fonctionnaires, dit glissement vieillesse-technicité (GVT). Au sein du GVT, deux mouvements coexistent : un GVT positif qui traduit l'amélioration des rémunérations induite par les avancements et promotions ; et un GVT négatif, ou « effet noria », lié au remplacement naturel d'agents plus âgés par des agents plus jeunes et moins bien rémunérés puisque moins avancés dans leur carrière. Il en résulte un

« GVT solde », qui représente une partie de l'accroissement tendanciel des dépenses de personnel. S'y ajoutent les évolutions des taux de contribution des employeurs publics au financement du système de retraites. Pour l'ensemble des administrations publiques, le GVT solde représente une évolution d'environ + 1 Md€ par an, dont + 3,8 Md€ au titre du GVT positif.

En rappelant qu'il ne s'agit pas d'une mesure structurelle mais seulement d'une mesure d'urgence, la Cour a déjà signalé la possibilité de freiner l'évolution de la masse salariale publique en suspendant pendant une année l'ensemble des avancements de grades et d'échelons automatiques ou au choix[10]. Son caractère pénalisant pour les agents, pendant un an, la renvoie nécessairement à un éventail de mesures d'urgence à décider en cas d'impérieuse nécessité.

Ajoutée à la stabilité de la valeur du point d'indice déjà incluse dans les projets de lois financiers pour 2027, cette mesure n'a pas vocation à être reconduite dans la durée mais garantirait un gain pérenne pour les finances publiques. Elle permettrait de faire contribuer la fonction publique à l'effort transversal au sein des administrations publiques. Elle porterait tant sur les agents titulaires sous statut, que sur les agents non titulaires indicés, dont la Cour a souligné la proportion croissante au sein des effectifs de la fonction publique[11].

À cette mesure pourrait s'ajouter la réforme plus ponctuelle du régime des autorisations d'absence pour le rapprocher du droit commun en vigueur dans le secteur privé[12], ainsi que le plafonnement à 100 € bruts par mois de l'indemnité de résidence pour les plus hautes rémunérations du secteur public. Ces deux mesures additionnelles représenteraient une économie de 0,1 Md€.

Au total, ces mesures de maîtrise de la masse salariale publique correspondent donc à une économie de 3,9 Md€ en 2027[13].

Tableau n° 5 : suspension pour un an des avancements et promotions dans la fonction publique et autres mesures spécifiques (mesure n° 2)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Gel du GVT en 2027	3,8	3,8	370,0	nd
Rapprochement du régime des autorisations d'absence du droit commun dans le secteur privé	0,1	0,1	1,1	1,1
Plafonnement de l'indemnité de résidence	0,1	0,1	Nd	nd

Source : Cour des comptes

[10] Cour des comptes, *La masse salariale publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques*, septembre 2026.
[11] Cour des comptes, *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation*, rapport public thématique, juin 2026.
[12] Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, *Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique*, septembre 2024.
[13] En l'espèce et dans toute la suite du rapport, la convention d'arrondi à un seul chiffre après la virgule peut laisser apparaître un écart entre le montant total agrégé et le montant ligne à ligne.

II - La maîtrise des dépenses des administrations publiques centrales

Les administrations publiques centrales (APUC) ont contribué aux efforts de consolidation budgétaire engagés depuis 2024, à travers notamment la sortie des dispositifs de crise et grâce à de premières mesures d'économies. Leurs dépenses continuent néanmoins de progresser à un rythme soutenu, notamment sous l'effet des lois de programmation sectorielles (défense, intérieur, justice, recherche). Des gisements d'efficience existent sur plusieurs politiques publiques, y compris à court terme (culture, éducation, politiques de l'emploi). Trois ensembles de mesures sont identifiés ici.

A - Adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire (mesure n° 3)

Compte tenu de la baisse de la natalité, les projections de démographie scolaire font état d'une baisse de 1,7 million du nombre d'élèves à l'horizon 2035 dans le scénario central du ministère de l'éducation nationale. À la rentrée scolaire 2027, la baisse démographique pourrait ainsi représenter 178 300 élèves en moins dans l'ensemble du système scolaire[14].

À taille des classes constante, cette baisse de la démographie scolaire pourrait représenter 9 600 reprises de postes d'enseignants. Toutefois, compte tenu des rigidités de la carte scolaire, une reprise plus modeste de 5 000 équivalents temps plein à la rentrée 2027 permettrait de tenir compte de la démographie scolaire tout en conciliant cette reprise avec un renforcement de l'encadrement des élèves et les enjeux d'équilibre territorial. Les économies attendues seraient de 0,1 Md€ en 2027, puis 0,2 Md€ en année pleine.

Le Gouvernement a pour sa part retenu une reprise de 1 588 ETP dans le PLF pour 2027.

Tableau n° 6 : adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire (mesure n° 3)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Baisse des effectifs d'enseignants à hauteur de 5 000 ETP	0,1	0,2	52,5	51,8

Source : Cour des comptes (données : projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2025 ; LFI 2026)

B - Recentrage des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (mesure n° 4)

Malgré de premières mesures d'efficience mises en œuvre depuis 2024, les crédits de la mission *Travail et emploi* du budget de l'État demeurent supérieurs de 44 % en loi de finances

[14] Cour des comptes, *L'enseignement scolaire : tirer parti du dividende démographique pour améliorer la performance éducative*, à paraître.

pour 2026 à leur montant exécuté en 2019, soit la dernière année avant-covid, pour un taux de chômage inférieur (8,4 % de la population française en 2019, contre 8,1 % au premier trimestre 2026 selon l'INSEE). Cette augmentation massive des crédits est notamment imputable au financement de l'apprentissage et des opérateurs de la formation professionnelle. L'intervention publique peut favoriser le développement de cette dernière et le retour à l'emploi, mais doit être ciblée pour favoriser la qualité et l'efficience de la dépense publique et éviter la fraude.

De manière analogue, les crédits affectés à la prime d'activité ont progressé de 15 % depuis 2019, sous l'effet d'un élargissement du nombre de bénéficiaires mais aussi et surtout des revalorisations légales et de revalorisations exceptionnelles. La Cour a pourtant montré que la prime d'activité, si elle soutient effectivement le revenu des travailleurs modestes, produit de faibles effets sur le retour à l'emploi, au moins à court terme[15].

Dès lors, la Cour a recommandé plusieurs mesures visant à mieux cibler les interventions publiques en faveur de l'emploi. En particulier, elle a signalé des gains d'efficience possibles sur les dépenses d'apprentissage en ciblant les primes d'embauche sur les apprentis jusqu'au niveau baccalauréat inclus, là où l'intervention publique présente le plus fort effet sur l'insertion socio-professionnelle[16]. Elle a aussi recommandé de faire évoluer le mode de calcul des coûts-contrats finançant les centres de formation des apprentis (CFA) pour en garantir l'efficience et l'équité de la prise en charge selon les filières. Elle a recommandé de recentrer le contrat d'engagement jeunes (CEJ) sur les publics les plus éloignés de l'emploi[17] et de maîtriser le coût du compte personnel de formation (CPF), ce qui peut notamment passer par un relèvement du ticket modérateur appliqué à ses bénéficiaires à l'exception des demandeurs d'emplois. D'autres gains d'efficience sont possibles, notamment au sein des budgets de *France Travail*[18] et de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)[19].

Le Gouvernement a également prévu dans son PLF pour 2027 des économies sur le CPF, le budget de *France Travail*, ainsi qu'une restructuration de l'AFPA.

Enfin, la Cour a recommandé d'harmoniser le traitement des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial au sein de la base ressources de la prime d'activité pour garantir son articulation avec le reste du système de prestations sociales et la lisibilité des gains au travail, ainsi que de supprimer l'éligibilité des apprentis et des pensionnés en cumul emploi-retraite à la prime d'activité, pour lesquels celle-ci présente un effet d'incitation à l'activité limité[20].

Au total, ces mesures sur le champ des politiques de l'emploi représenteraient 1,8 Md€ d'économies en 2027 et 2,1 Md€ en année pleine, les mesures touchant à l'apprentissage prenant place dans le calendrier scolaire de rentrée. Le détail des huit sous-mesures correspondantes figure en annexe.

[15] Cour des comptes, *La prime d'activité : un soutien efficace au revenu des travailleurs, une trop faible incitation à l'activité*, communication à la commission des finances du Sénat, avril 2026.
[16] Cour des comptes, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, note de synthèse, janvier 2025.
[17] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2025 : les politiques publiques en faveur des jeunes*, mars 2025.
[18] Cour des comptes, France Travail *et l'intelligence artificielle*, janvier 2026.
[19] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025 : Mission* Travail, emploi et administration des ministères sociaux, avril 2026.
[20] Cour des comptes, *La prime d'activité : un soutien efficace au revenu des travailleurs, une trop faible incitation à l'activité*, communication à la commission des finances du Sénat, avril 2026.

Tableau n° 7 : recentrage des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (mesure n° 4)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Réduction de la prime d'embauche d'apprentis en licence et en master	0,1*	0,4*	3,5	2,4
Ticket modérateur du CPF à 200 €	0,1	0,1	2,0	1,4
Gains d'efficience au sein de France Travail	0,1	0,1	7,0	6,9
Recentrage des missions de l'AFPA	0,1	0,2	0,7	0,7
Baisse du financement des CFA pour l'enseignement supérieur	0,2	0,2	9,0	8,4
Meilleur ciblage du CEJ	0,1	0,1	0,7	0,7
Élargissement de la base ressources de la prime d'activité	0,7	0,7	10,7	10,9
Ciblage de l'éligibilité à la prime d'activité	0,3	0,3	10,7	10,9
Total	**1,8**	**2,1**		

Source : Cour des comptes (données : projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2025, rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale 2025 ; LFI et LFSS 2026)
** Plafond d'économie, modulable selon le ciblage retenu en licence et / ou master*

C - Amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse (mesure n° 5)

Certaines interventions en faveur de la culture et de la jeunesse ont connu une croissance très rapide au cours des dernières années. C'est notamment le cas du service civique, des soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle et du *Pass Culture*.

Le Gouvernement a décidé de porter à 110 000 en 2016 puis 150 000 en 2017 le nombre de jeunes accueillis dans le dispositif du service civique, alors que celui-ci n'était que de 35 000 en 2014. En lien avec cette montée en charge, les concours de l'État, qui s'élevaient à 136 M€ en 2014, ont été multipliés par quatre pour atteindre 549 M€ en 2025. Dans son rapport public annuel 2018, la Cour observait que, si la montée en charge quantitative du dispositif était à peu près conforme aux objectifs, son coût connaissait une augmentation très rapide, faute d'appel au financement privé et de gains réalisés sur le coût unitaire par bénéficiaire. Elle déplorait en outre le flou des objectifs de ce dispositif et la faible évaluation de ses effets. En l'absence de progrès sur l'ensemble de ces points, les objectifs en matière d'accueil de jeunes en service civique ont été abaissés à 135 000 en 2026, ce qui a permis de ramener le budget du dispositif à 494 M€. Un retour des effectifs pris en charge à hauteur de 100 000 jeunes permettrait une économie de 67 M€ en 2027 et de 126 M€ en année pleine.

En analysant les politiques menées par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) de 2011 à 2022[21], la Cour a constaté une multiplication des dispositifs de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle, qui a conduit à une augmentation du nombre de films produits mais aussi à une fragilisation de leurs chances de succès et à un accroissement de la part du financement public dans l'équilibre économique du secteur, alors que la révision annoncée des dispositifs de soutien tardait à se manifester. Entre 2022 et 2025, les taxes affectées au CNC, dont l'absence de plafonnement est une anomalie (cf. deuxième partie ci-dessous), ont encore connu une augmentation significative (+154 M€, soit + 21 %) qui ne correspond pas aux besoins, compte tenu de la nécessité d'interventions plus sélectives. Ces ressources excédentaires et non consommées ont fait l'objet d'un prélèvement par l'État en 2025 (500 M€)[22]. Le plafonnement des ressources affectées au CNC permettrait d'éviter, soit une dispersion persistante des interventions, soit l'accumulation d'un fonds de roulement excessif. La revue de dépenses conduite par l'Inspection générale des finances (IGF) en 2024 concluait dans le même sens, en estimant que le niveau adéquat de ressources affectées s'élevait à 690 M€ (soit 157 M€ de moins que les ressources prévues en 2026)[23].

Les dépenses du *Pass Culture*, dont l'expérimentation a débuté en janvier 2019, se sont élevées à 188 M€ en 2025. Dans un premier bilan publié fin 2024[24], la Cour a estimé que ce dispositif avait principalement un effet, difficilement mesurable, d'intensification de pratiques culturelles établies, mais sans diversification ni démocratisation notables, et suggérait plusieurs pistes d'économies, parmi lesquelles la réduction du montant du crédit alloué aux jeunes de 18 ans (qui a été portée de 300 € à 150 € par bénéficiaire en mars 2025) ou le ciblage des bénéficiaires selon des critères sociaux ou territoriaux. La mise en place d'une condition de ressources réduisant de moitié les bénéficiaires par millésime permettrait une économie de 18 M€ dès 2027 et de 65 M€ au bout de quatre ans.

Au total, les trois sous-mesures proposées ici représentent donc une économie potentielle de 0,25 Md€ dès 2027 et 0,36 Md€ en année pleine.

Tableau n° 8 : amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse (mesure n° 5)

En Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Service civique	0,07	0,13	0,5	0,5
Plafonnement des taxes affectées au CNC	0,16	0,16	0,9	0,8
Pass culture	0,02	0,07	0,2	0,2
Total	**0,25**	**0,36**		

Source : Cour des comptes (données : projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2025 ; LFI pour 2026)

[21] Cour des comptes, *Le centre national du cinéma et de l'image animée*, référé, septembre 2023.
[22] Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2025 *Médias, livre et industries culturelles*, 2026.
[23] Inspection générale des finances, *Revue de dépenses relative aux aides au cinéma*, septembre 2024.
[24] Cour des comptes, *Premier bilan du* Pass Culture, rapport public thématique, décembre 2024.

III - Des mesures pour freiner la forte progression spontanée des dépenses d'assurance maladie

Les administrations de sécurité sociale ont représenté le premier sous-secteur en termes de dépenses publiques en 2025, avec 803,3 Md€. Les retraites et la santé constituent les deux premiers postes de dépenses, suivis de l'autonomie, de la famille et de l'assurance chômage.

En comparaisons internationales, la France consacre environ 6 points de PIB de dépenses publiques supplémentaires aux administrations de sécurité sociale par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Cette situation résulte d'un choix structurant en faveur de la socialisation de dépenses de protection sociale et de santé qui, dans d'autres modèles, relèvent davantage d'un financement privé. Elle résulte aussi d'une moindre efficience de la dépense publique dans certains domaines tels que les produits de santé.

Les dépenses de santé comptent par ailleurs parmi les plus dynamiques du fait du vieillissement démographique et de l'innovation médicale.

Sur le champ des seuls régimes obligatoires de base et après transferts de l'État, le déficit de la sécurité sociale s'est élevé à 21,6 Md€ en 2025, soit un niveau inédit hors crise sanitaire ou économique et alors que les résultats étaient proches de l'équilibre en 2019 (- 1,7 Md€). Dès lors, maîtriser l'évolution des dépenses d'assurance maladie apparaît complémentaire de la stabilisation des prestations sociales (notamment de retraite et familiales, cf. mesure n° 1) afin d'engager le redressement impératif des comptes de la sécurité sociale.

La dépense publique de santé est principalement couverte par l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). Entre 2019 et 2025, la progression moyenne de ce dernier s'est élevée à 4,7 % par an, contre 2,3 % pour la période 2010-2019. Ainsi, la dépense de santé a progressé à un rythme supérieur à celui du PIB ces dernières années, notamment sous l'effet des revalorisations salariales résultant du Ségur de la santé, qui n'ont pas été financées par des économies en dépenses ou des hausses de recettes à due concurrence.

Pour 2026, la loi de financement de la sécurité sociale a fixé le montant de l'ONDAM à 274,4 Md€. Hors financement de la hausse des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), la progression spontanée des dépenses remboursées atteint 3,3 %, soit une progression supérieure à celle retenue en 2025 (+ 2,8 %), signe de la difficulté d'enrayer leur dynamisme.

Si cette progression est tirée par le vieillissement démographique et l'innovation thérapeutique, elle tient aussi à l'insuffisante régulation de certains postes de dépense. De manière récurrente depuis 2020, le dépassement du sous-objectif des soins de ville a été compensé par une dégradation du financement des établissements de santé et médico-sociaux, dont la dette s'élevait à 29,9 Md€ fin 2024. Aussi importe-t-il que les mesures d'économies ne dégradent pas davantage la situation financière des établissements de santé.

Cette tendance pourrait être infléchie par un effort de maîtrise des dépenses partagé entre l'assurance maladie et les autres financeurs du système de santé : assurés, organismes complémentaires, prescripteurs et offreurs de soins et de produits de santé, employeurs. Un ralentissement d'un point de l'évolution de l'ONDAM représenterait ainsi 2,75 Md€ d'économies.

Pour maîtriser durablement les dépenses de santé, la Cour recommande des mesures de court terme sur les dépenses de ville et les produits de santé, qui seront complémentaires et en avance sur les réformes plus structurelles visant à renforcer la lutte contre la fraude et à

réorganiser l'offre de soins pour mieux l'adapter aux besoins de la population, à renforcer la prévention et à améliorer la pertinence, la qualité et la fluidité des parcours de soins. La Cour a déjà formulé de nombreuses recommandations en la matière, qui induiraient des économies significatives à moyen terme[25].

Les mesures de court terme proposées ici dans le champ de la santé s'élèvent à 5,8 Md€ en 2027, soit un effort supérieur aux mesures d'économies prévues dans les dernières LFSS (2,6 Md€ en 2026, 4,3 Md€ en 2025 et 3,5 Md€ en 2024).

A - Réduction du coût social des arrêts de travail (mesure n° 6)

Les dépenses d'indemnités journalières (IJ) pour maladie versées par l'assurance maladie ont quasiment doublé en dix ans, passant de 6,8 Md€ en 2014 à 12,0[26] Md€ en 2025. Le coût des IJ maladie a en particulier fortement augmenté depuis la crise sanitaire : sur la période 2020-2023, il a crû en moyenne de 6,8 % par an sous l'effet d'une augmentation du volume d'arrêts durant l'épidémie de Covid mais aussi de leur coût moyen, assis sur les salaires, avant de ralentir en raison de la moindre inflation après 2023.

En outre, les IJ liées à des arrêts maladie de longue durée, soit plus de six mois, représentent désormais 40 % de la dépense et comptent parmi les dépenses les plus dynamiques ces cinq dernières années (+ 6,7 % par an).

La progression des IJ versées au titre des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) s'est également accélérée sur la période récente, à raison de + 8,3 % par an de 2022 à 2025, pour atteindre 5,5 Md€ en 2025. Ces hausses résultent pour partie du vieillissement de la population active et de la progression des salaires.

La Cour a identifié plusieurs mesures[27] visant à réduire la part de l'indemnisation des arrêts de travail à la charge de l'assurance maladie pour rééquilibrer leur charge financière entre cette dernière, les assurés et les employeurs, mais aussi à inciter à des politiques de prévention afin de réduire leur prévalence.

Parmi ces mesures, une réduction du taux de remplacement des IJ maladie par l'assurance maladie de 50 % à 45 % du salaire brut induirait une économie de 1,1 Md€ par an, auxquels s'ajouteraient 0,2 Md€ de recettes socio-fiscales.

De façon alternative et pour un rendement équivalent, il serait possible de porter le délai de carence de 3 à 7 jours. Les indemnités journalières seraient versées par l'assurance maladie à partir du 8ème jour à hauteur de 50 % du salaire brut. Sans modification des garanties actuelles issues des négociations collectives, cette mesure induirait 0,9 Md€ d'économies pour l'assurance maladie, auxquelles s'ajouteraient 0,5 Md€ de recettes fiscales additionnelles. Cette mesure, comme la précédente, induirait un transfert de charge sur les employeurs. Le taux de maintien de salaire par l'employeur peut toutefois être abaissé dans la loi de manière à faire porter tout ou partie des économies par les assurés.

[25] Voir notamment Cour des comptes, *L'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) - Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, avril 2025.
[26] Montant tous régimes. Le tableau n°9 ci-dessous est centré sur le régime général.
[27] Voir notamment « L'indemnisation des arrêts de travail pour maladie du régime général : une dépense à maîtriser, une réglementation à simplifier », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2024.

S'agissant des indemnités journalières liées aux arrêts maladie de longue durée, des mesures visant à réduire la durée maximale d'indemnisation seraient aussi envisageables, pour des économies à compter de 2029. En effet, la durée de trois ans, jamais revue depuis 1945, prend en charge les assurés souffrant de pathologies au long cours, mais augmente le risque de désinsertion professionnelle et retarde la mise en invalidité de personnes dont l'état est stabilisé[28]. *À contrario*, pour des pathologies chroniques, une durée calculée de date à date est trop courte, les malades travaillant mais se voyant prescrire de nombreux arrêts justifiés.

Il serait dès lors envisageable de réduire à deux ans la durée maximale d'indemnisation continue, tout en rendant possible le calcul du droit à indemnisation sur une période de trois ans glissants pour des pathologies chroniques sévères. Une telle mesure supprimerait les indemnisations longues continues, tout en évitant des ruptures d'indemnisation pour des arrêts répétés en lien avec une pathologie chronique sévère. Cette mesure pourrait induire une économie brute de 0,8 Md€ par an à compter de 2029[29]. Elle serait complémentaire de la réduction de trois à un an de la durée d'indemnisation des arrêts de travail pour les personnes en affections de longue durée (ALD) dite « non exonérante[30] », actée par le décret n° 2026-867 du 16 septembre 2026 dont l'entrée en vigueur a été fixée au 15 octobre 2026.

Enfin, dans le champ des accidents du travail, le Gouvernement a récemment révisé le plafond des revenus d'activité pris en compte pour le calcul des IJ AT-MP en le fixant à 1,8 SMIC, par le décret n° 2026-909 du 30 septembre 2026 entré en vigueur le 1er novembre 2026. Ce plafond pourrait être porté à 1,4 SMIC, en cohérence avec le plafond en vigueur depuis avril 2025 pour les IJ maladie, pour une économie de 0,3 Md€ et 0,1 Md€ de recettes socio-fiscales en 2027 (0,6 Md€ d'économies et 0,3 Md€ de recettes à horizon 2029). Cette mesure aurait un effet limité sur les assurés dont les employeurs compenseraient une partie de la différence entre le nouveau niveau de remplacement par l'assurance-maladie et leur salaire d'activité.

Tableau n° 9 : réduction du coût social des arrêts de travail (mesure n° 6)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
IJ maladie - Réduction taux de remplacement	1,1	1,1	11,1[31]	11,2
Effet PO	0,2	0,2	-	-
Alternative IJ maladie - Extension durée de carence	0,9	0,9	11,1	11,2
Effet PO	0,5	0,5	-	-
IJ maladie - Réduction de la durée maximale	0	0,8*	11,1	11,2

[28] Les pensions d'invalidité sont d'un montant inférieur à celui des indemnités journalières maladie.
[29] Cette économie est calculée à partir du dernier montant connu des dépenses d'indemnités journalières maladie versées au-delà de deux ans. Un surcroît de dépenses au titre de l'invalidité serait à déduire de cette économie brute.
[30] Une affection longue durée (ALD) non exonérante est une affection qui nécessite une interruption de travail ou des soins continus supérieurs à 6 mois et ouvre certains droits précis concernant les arrêts de travail, sans donner droit à l'exonération du ticket modérateur.
[31] Montant des IJ maladies versées aux bénéficiaires du régime général (y compris anciens affiliés du régime sociale des indépendants).

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
IJ AT-MP - Plafonnement de l'assiette de salaire à 1,4 SMIC	0,3	0,6	5,5[32]	6,2
Effet PO	0,1	0,3	-	-
Total en incluant l'effet PO	**1,7 à 1,8**	**3 à 3,1**		

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)
Note de lecture : PO : Prélèvements obligatoires.
**Économie brute réalisée à compter de 2029, dont il faudra déduire une augmentation du recours aux prestations d'invalidité.*

B - Renforcement de la participation financière des assurés et des complémentaires santé (mesures n° 7 et 8)

Au sein de l'OCDE, la France se situe parmi les pays qui, tout en consacrant une part importante du PIB aux dépenses de santé, en socialise la grande majorité, avec un reste à charge pour les assurés parmi les plus faibles d'Europe (7,8 % en 2024, en baisse de 2 points depuis 2012) et une prise en charge par les organismes complémentaires à hauteur de 12,8 % des dépenses en 2024 (- 0,3 point sur la même période). Ces participations financières des assurés et des complémentaires santé prennent la forme :

- du ticket modérateur, qui représente des dépenses de santé non remboursées par l'assurance maladie mais qui peut être pris en charge par une complémentaire santé ;
- des participations forfaitaires et des franchises, dues par les assurés lorsqu'ils consomment des soins ou des biens médicaux. Celles-ci s'ajoutent au ticket modérateur mais, au contraire de ce dernier, ne peuvent pas être assurées par les complémentaires santé et représentent donc un reste à charge incompressible[33].

Or la répartition historique du financement de la consommation de soins et de biens médicaux tend à se déformer à raison de la montée en charge des ALD, aujourd'hui exonérées de ticket modérateur. Il en résulte un transfert tendanciel de l'ordre de 0,4 Md€ par an de financement à charge des complémentaires santé vers l'assurance maladie. Ainsi, de 2012 à 2024, la part de l'assurance maladie obligatoire dans le financement des dépenses de santé a crû de 2,3 points quand celle des complémentaires santé a reculé de 0,3 point. Aussi, la Cour a-t-elle recommandé de rééquilibrer régulièrement ce partage des efforts[34].

La France demeure également l'un des pays de l'OCDE dont la dépense de santé est la moins efficiente, en particulier du fait d'une insuffisante pertinence des prises en charge et de soins redondants ou évitables.

[32] Montant des IJ AT-MP versées aux bénéficiaires du régime général (y compris anciens affiliés du régime social des indépendants).
[33] Les participations sont fixées à 2 € pour chaque consultation médicale, acte de radiologie ou de biologie, dans la limite d'un plafond annuel de 70 €. Les franchises médicales s'établissent quant à elles à 1 € par boîte de médicament ou acte paramédical, et à 4 € par transport sanitaire ; elles sont également plafonnées à 70 € annuels. Elles sont actuellement recouvrées de deux façons : la récupération par l'organisme d'assurance maladie sur les prestations de toute nature à venir, ou le paiement direct de l'assuré à l'organisme d'assurance maladie après réception d'un avis de somme à payer annuel (pour les assurés qui bénéficient du tiers-payant).
[34] Voir notamment Cour des comptes, *L'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) - Maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, avril 2025.

Pour mieux partager le financement de ces dépenses et inciter à leur modération, deux mesures relatives au ticket modérateur sont proposées ici, représentant 1,2 Md€ d'économie en 2027 et 1,4 Md€ en année pleine, compte tenu de leur délai de mise en œuvre si elles étaient décidées fin 2026.

En premier lieu, il conviendrait de réviser le taux de prise en charge par l'assurance maladie des prestations dont la valeur ajoutée thérapeutique est mineure[35]. À ce titre, une hausse du ticket modérateur sur les cures thermales et la suppression de l'exonération de ticket modérateur des patients en ALD pour les cures thermales ainsi que les thérapeutiques non spécifiques de leur pathologie produiraient une économie de 0,3 Md€[36].

En second lieu, la Cour a recommandé la réduction de la part des dépenses de transport sanitaire prises en charge par l'assurance maladie[37] : il serait souhaitable, au regard de la dynamique de cette dépense, d'en réformer le cadre réglementaire (motifs, étendue des cas d'exonération du ticket modérateur, règles de prescription), sans préjudice de l'accès aux soins. À titre d'illustration, une diminution du taux de prise en charge pour les personnes en ALD de 100 % à 80 % permettrait d'économiser 0,9 Md€ en 2027 et 1,1 Md€ en année pleine[38]. À titre alternatif, la prise en charge intégrale pourrait être réservée aux seules personnes dont l'état de santé le justifie pleinement[39], en alignant le taux de prise en charge des autres personnes en ALD sur celui de droit commun. Le gouvernement a déjà commencé à réduire le périmètre de la prise en charge intégrale par le décret n° 2026-812 du 21 août 2026, qui est venu en écarter les personnes en ALD non exonérante à compter du 1er octobre 2026. Ce même décret a porté à 50 % le taux maximal de prise en charge de droit commun à compter du 1er janvier 2027.

Ces mesures devront s'accompagner de mesures structurelles visant à renforcer durablement l'efficience des dépenses de transport sanitaire pour mieux réguler l'offre, transférer aux hôpitaux le financement de certains transports, renforcer le transport partagé et réduire les fraudes. De telles mesures permettraient une responsabilisation des acteurs (médecins, établissements de santé et transporteurs) et ne pèseraient pas financièrement sur les assurés, à qui elles pourraient même offrir un meilleur service.

S'agissant des participations forfaitaires et franchises, la Cour a également formulé des propositions visant à élargir leur assiette et à simplifier leur recouvrement[40]. Deux mesures permettraient une économie de 0,9 Md€ par an en année pleine :

- l'autorisation pour l'assurance maladie de prélever les participations forfaitaires et franchises sur le compte bancaire de l'assuré avec son accord afin d'en améliorer le recouvrement. Les procédures existantes appliquées aux indus de prestations seraient en

[35] *Ibid*.
[36] Dont 0,2 Md€ au titre de la réduction de la prise en charge des cures thermales, montant d'économies équivalent à celui proposé dans la construction de l'ONDAM 2027. *Ibid.*
[37] Cour des comptes, « Les transports de patients à la charge de l'assurance-maladie : une dépense à réguler plus efficacement, des acteurs à davantage responsabiliser », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,* mai 2026.
[38] Ce chiffrage est donné à titre illustratif, en tenant compte du fait que les personnes en ALD représentaient 90 % de la dépense de transports non urgents prise en charge par l'assurance maladie en 2024.
[39] À titre d'exemple, en Belgique, l'assurance maladie obligatoire ne prévoit le remboursement du transport non urgent que pour les malades atteints d'un cancer ou dialysés, soit un périmètre équivalent à un tiers de la dépense prise en charge en France.
[40] Cour des comptes, « Les franchises et participations forfaitaires de l'assurance maladie : des optimisations nécessaires, des transformations envisageables », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026.

outre étendues aux franchises et participations, notamment le recouvrement par contrainte, pour une économie de 0,3 Md€ par an ;

- l'élargissement de leur assiette en supprimant certaines exemptions non justifiées (dispositifs médicaux, consultations de dentistes et de sages-femmes, hors femmes enceintes du premier jour du 6ème mois au 12ème jour après l'accouchement). Le décret d'application concernant l'intégration des prestations des pharmaciens d'officine dans le périmètre des franchises doit également être pris[41]. Ces mesures induiraient une économie de 0,6 Md€ à horizon 2029.

Tableau n° 10 : renforcement de la participation financière des assurés et des complémentaires santé (mesures n° 7 et 8)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Ticket modérateur sur cures thermales et thérapeutiques non spécifiques (ALD)	0,3	0,3	nd	nd
Ticket modérateur sur transports non urgents (ALD)	0,9	1,1	5,842	nd
Prélèvement sur le compte bancaire et recouvrement contraint	0,3	0,3	2,5	nd
Élargissement de l'assiette des franchises et participations forfaitaires	0,0	0,6	2,5	nd
Total	**1,5**	**2,3**		

Source : Cour des comptes (données : caisse nationale de l'assurance maladie et direction de la sécurité sociale)
Note : ces économies ont été chiffrées avant relèvement du plafond des franchises et participations de 50 à 70 € chacun à compter du 1er octobre 2026 (décret n° 2026-858 du 11 septembre 2026).

C - Maîtrise du coût des produits de santé (mesure n° 9)

Les dépenses de produits de santé prises en charge par l'assurance maladie (42,6 Md€ en 2025) sont composées pour près des trois quarts de médicaments et, pour un quart, de dispositifs médicaux. La dépense de médicaments brute, avant prise en compte des remises et de la clause de sauvegarde[43], a progressé de 7,2 % par an en moyenne sur la période 2019-2025, soit un rythme beaucoup plus rapide que la croissance du PIB.

L'innovation thérapeutique, qui se traduit par une hausse tendancielle du prix des médicaments, est un facteur majeur d'amélioration de l'accès aux soins mais aussi de croissance des dépenses d'assurance maladie. En contrepartie, les médicaments matures ont vocation à

[41] Cette intégration au périmètre des franchises a été inscrite à l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale par la LFSS pour 2020.
[42] Dépense tous régimes à la charge de l'assurance maladie comprise dans l'enveloppe de ville de l'ONDAM (donc hors enveloppe hospitalière).
[43] Les remises sont des réductions de prix fixées par convention entre l'entreprise pharmaceutique et le comité économique des produits de santé. L'industriel peut ainsi afficher un prix public plus élevé, servant de référence internationale. La clause de sauvegarde est déclenchée lorsque les dépenses de médicaments remboursables, nettes de remises, sont supérieures à des plafonds fixés en lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). Une partie du dépassement est rappelée auprès de toutes les entreprises pharmaceutiques redevables sous forme d'une contribution financière.

voir leur prix baisser pour concilier soutien à l'innovation et soutenabilité financière. À ce titre, la construction de l'ONDAM prévoit chaque année des économies sur les produits de santé sous la forme de baisses de prix.

Comme l'a récemment rappelé la Cour[44], les campagnes de baisses de prix publics constituent à cet égard un outil indispensable de régulation. Toutefois, le poids des économies liées à ces baisses de prix a reculé, passant de 4,6 % du chiffre d'affaires net du secteur en 2019 à 3 % en moyenne de 2020 à 2025. Ce recul est lié à la montée en charge d'une autre forme de régulation par la clause de sauvegarde, mais dont l'effet sur la dépense de médicaments n'est pas pérenne et moins prévisible.

Afin de conserver un objectif ambitieux de régulation structurelle, il apparaît donc nécessaire de maintenir chaque année une cible de baisses de prix au moins égale à celle du dernier objectif fixé (1,6 Md€ en LFSS 2026) en procédant à des baisses de prix englobantes, touchant des catégories de médicaments améliorant peu ou pas le service médical rendu par rapport aux autres spécialités sur le marché (ASMR IV et V[45]), en recourant, le cas échéant, à des décisions unilatérales du Comité économique des produits de santé (CEPS). Au-delà de la délivrance en pharmacie, tous les leviers de baisses de prix doivent être exploités, notamment ceux portant sur la « liste en sus » (médicaments et dispositifs médicaux financés par la sécurité sociale en sus des prestations d'hospitalisation)[46].

L'objectif annuel moyen est d'au moins 1 Md€ depuis 2022, mais il n'est pas toujours réalisé dans son intégralité. Ainsi, 0,3 Md€ de baisses de prix annoncées sur les produits de santé ne s'étaient pas concrétisées en 2025. Le rattrapage de l'année 2025 en 2027, en sus d'un effort maintenu à 1,6 Md€, permettrait donc une économie d'un montant équivalent, soit 1,9 Md€ au total. En cas de sous-exécution des baisses tarifaires prévues en LFSS 2026, celles-ci devraient aussi être rattrapées en 2027, venant en majoration de l'objectif de 1,9 Md€[47]. La construction de l'ONDAM 2027 retient un objectif plus faible, en proposant des baisses tarifaires à hauteur de 1,5 Md€ dont 1,3 Md€ sur les médicaments.

Ces mesures de régulation sont complémentaires de mesures visant à renforcer la pertinence des prescriptions et des usages[48], ainsi que du partage de l'effort financier avec les assurés et les complémentaires santé (cf. *supra*).

[44] Cour des comptes, « Un ONDAM tenu en 2025 mais une trajectoire qui reste à infléchir », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026.

[45] L'ASMR (amélioration du service médical rendu) correspond au progrès thérapeutique apporté par un médicament et comporte plusieurs niveaux : ASMR I majeure, ASMR II importante, ASMR III modérée, ASMR IV mineure, ASMR V inexistante (*i.e. :* absence de progrès thérapeutique).

[46] Voir par exemple les propositions de l'IGF et de l'IGAS, *Revue de dépenses sur les prescriptions en ville et à l'hôpital*, novembre 2025.

[47] L'avis du comité d'alerte sur l'ONDAM de juin 2026 indiquait que, pour 2026, l'objectif de baisse de prix sur les médicaments serait sécurisé, mais qu'en revanche, il existerait un risque pour l'objectif de baisse de prix des dispositifs médicaux (cible à 0,2 Md€).

[48] Voir par exemple : Cour des comptes, *Le bon usage des produits de santé*, septembre 2025.

Tableau n° 11 : maîtrise du coût des produits de santé (mesure n° 9)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Maintien de l'objectif de baisse des prix fixé en 2026 et rattrapage de 2025	1,9	1,6	42,6[49]	nd

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

D - Gel des revalorisations conventionnelles (mesure n° 10)

L'organisation des relations entre l'assurance maladie et les professionnels de santé exerçant en libéral est fondée sur un système de conventions qui assure la solvabilité de la patientèle.

Alors que la croissance des dépenses de soins de ville a régulièrement excédé les objectifs fixés par l'ONDAM depuis 2015, la maîtrise des dépenses d'assurance maladie ne constitue pas un élément central des relations conventionnelles. Dans les trois dernières LFSS, le montant des mesures nouvelles au titre des revalorisations conventionnelles représentait ainsi entre 1 et 1,5 Md€, soit environ un quart des mesures nouvelles de l'ONDAM malgré le creusement du déficit de l'assurance maladie.

Si certaines revalorisations sont justifiées au regard de l'évolution des pratiques et de la rentabilité de certains secteurs, d'autres sont décorrélées des charges réelles supportées par les professionnels et des objectifs de santé publique.

À court terme, il serait donc envisageable de geler tout ou partie des revalorisations conventionnelles prévues. En 2027, si cette mesure était appliquée à l'ensemble des conventions en cours, elle permettrait une économie de 0,6 Md€.

Tableau n° 12 : gel des revalorisations conventionnelles (mesure n° 10)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Gel des revalorisations conventionnelles	0,6	0,6	44,5[50]	46,3

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

Cette mesure contribuerait à équilibrer l'effort financier de redressement des comptes sociaux entre les assurés et les professionnels de santé, sans se traduire par un rationnement de l'offre de soins. Ce gel pourrait s'accompagner d'une résorption des sur-tarifications dans certains secteurs de soins de ville qui présentent une rentabilité excessive, dont plusieurs ont fait l'objet de recommandations de la Cour ou de revues de dépenses[51]. Le Gouvernement pourrait examiner l'opportunité de les mettre en œuvre.

[49] Dépenses de produits de santé prises en charge par l'assurance maladie en 2025. Ce montant intègre les dépenses comptabilisées dans le sous-objectif des établissements de santé au titre de la liste en sus et, en minoration, les remises et la clause de sauvegarde.

[50] Honoraires médicaux, dentaires et paramédicaux.

[51] Voir notamment Cour des comptes, *Les dépenses de biologie médicale : des efforts d'efficience encore insuffisants*, 2021 ; *L'imagerie médicale : des évolutions en cours, des réformes indispensables*, 2022 ; *Les soins*

IV - La nécessaire contribution des collectivités territoriales

Les dépenses des collectivités territoriales se sont élevées à 304 Md€ en 2025, soit 91 % du total des dépenses des administrations publiques locales (APUL). Si les collectivités territoriales ont présenté un solde généralement positif entre 2015 et 2022, celui-ci est déficitaire depuis 2023. Il en résulte un besoin de financement dont le montant, bien qu'en réduction, atteignait encore 9,3 Md€ en 2025.

Si le besoin de financement des collectivités représente une part minoritaire du déficit de l'ensemble des administrations publiques (6 %), la détérioration de leur solde en 2023 et 2024 a représenté 32 à 38 % de celle du solde public total. À l'inverse, la réduction du déficit public en 2025 ne provient qu'à hauteur de 16 % de celle du déficit des collectivités territoriales. Depuis 2023, la dégradation du solde des collectivités explique ainsi près de la moitié de la dégradation du solde public national, une proportion plus de deux fois supérieure à leur part de la dépense publique.

Sur une plus longue période, la structure des recettes des collectivités territoriales a profondément évolué : hors recettes tarifaires, les collectivités disposent de moins en moins de recettes qu'elles peuvent moduler de manière autonome. Les transferts financiers de toute nature de l'État aux collectivités territoriales (transferts de recettes fiscales et dotations budgétaires principalement) ont atteint près de 157 Md€ en 2025. L'ampleur de ces transferts financiers et le partage d'impôts nationaux interdisent de considérer les collectivités territoriales comme un ensemble isolé des autres administrations publiques puisqu'elles ne maîtrisent que partiellement leurs recettes[52].

Surtout, les collectivités territoriales et leurs groupements sont à l'origine de près de 18 % des dépenses publiques (2025).

Une contribution des collectivités territoriales au rétablissement des finances publiques est dès lors indispensable, comme l'a rappelé la Cour à de multiples reprises.

Néanmoins, la capacité du Parlement à modérer l'évolution des dépenses est plus indirecte pour ce qui concerne les collectivités que pour l'État et la sécurité sociale, compte tenu du principe de libre administration reconnu par l'article 72 de la Constitution et, en pratique, de la diversité des situations des collectivités.

Depuis 2009, les lois de programmation des finances publiques fixent des objectifs de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des APUL. Ces trajectoires sont essentielles pour que la France respecte ses engagements européens, ainsi qu'en témoignent les écarts importants constatés en 2023 et 2024 entre la trajectoire inscrite dans la LPFP 2023-2027 et la réalisation.

dentaires : des réformes aux effets incertains, un pilotage à renforcer, mai 2026. Voir aussi IGF-IGAS, *Pertinence et efficience des dépenses de biologie médicale* et *Pertinence et efficience des dépenses de radiologie*, mai 2025.

[52] La Cour estimait qu'en 2023, la part des recettes de fonctionnement résultant de décisions autonomes des collectivités dans le domaine fiscal était de 9,8 % pour les départements, 18,2 % pour les régions et 46,6 % pour le bloc communal.

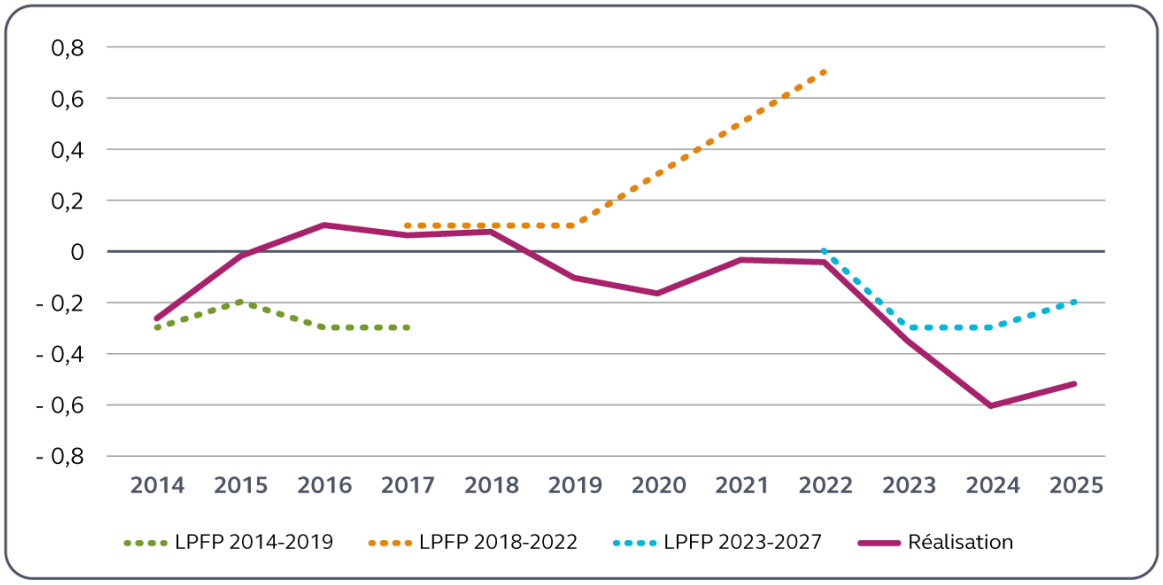
Tableau n° 13 : évolution des dépenses des APUL prévues dans la LPFP 2023-2027 et réalisées

	2023	2024	2025
Trajectoire LPFP 2023-2027	+ 4,8 %	+ 2,0 %	+ 1,5 %
Réalisation	+ 7,0 %	+ 4,7 %	+ 1,5 %

Source : Cour des comptes, d'après le rapport d'avancement annuel 2026

Depuis 10 ans, trois trajectoires prévisionnelles de solde des APUL ont ainsi été fixées. Seule celle de la LPFP 2014-2019 s'est traduite par une contribution au solde public meilleure qu'escompté, entre 2014 et 2017.

Graphique n° 1 : soldes prévisionnels et réalisés des APUL, en % du PIB (2014-2025)



Source : Cour des comptes

La période 2014-2017 correspond à une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités. La Cour relevait en septembre 2018 que la baisse de la DGF entre 2014 et 2017 avait « *bien eu l'effet escompté en incitant les collectivités locales à fournir des efforts de gestion. (etc.) Leurs dépenses de fonctionnement, rapportées au produit intérieur brut, ont baissé de 2014 à 2017* » [53]. La baisse de la DGF a par ailleurs contribué à une contraction de l'investissement local de 11 % entre 2013 et 2017. La tentative de substituer à cette maîtrise des transferts un dispositif de contractualisation directe des dépenses des collectivités (« contrats de Cahors ») en 2018 et 2019 n'a en revanche pas eu les effets attendus

[53] Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018.

Les contrats de Cahors : un bilan mitigé[54]

Les « contrats de Cahors » visaient à réaliser les objectifs de la LPFP 2018-2022, en limitant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités de grande taille à 1,2 % par an, un dépassement étant sanctionné par une réduction des dotations de l'État en investissement. L'objectif d'une réduction du besoin de financement des collectivités à hauteur de 2,6 Md€ par an n'était en revanche assorti d'aucun mécanisme contraignant.

321 collectivités, dont les budgets principaux représentaient 62 % des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, étaient appelées à respecter la norme d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement définie par l'État.

Ce dispositif a été appliqué en 2018 et 2019, soit deux années, avant d'être suspendu à la suite du déclenchement de la crise sanitaire en mars 2020. Malgré sa brièveté, son bilan apparaît mitigé, tant du point de vue de son appropriation que de son efficacité.

Tout d'abord, un grand nombre d'élus ont estimé que ce dispositif portait atteinte, en pratique, au principe de libre administration des collectivités territoriales. De fait, 29 % des collectivités éligibles n'ont pas contractualisé, dont environ la moitié des régions et des départements.

Limité à quelques centaines de collectivités de grande taille, le dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités était inéquitable : au sein du « bloc communal », les collectivités de grande taille, souvent exposées à des charges de centralité importantes, connaissent souvent des contraintes financières plus fortes que les collectivités de petite ou moyenne taille, exemptées du dispositif.

Le dispositif ne couvrant que les budgets principaux, les budgets annexes ont constitué des points de fuite importants.

Enfin, les « contrats de Cahors » ne concernaient pas les dépenses d'investissement. L'amélioration du solde de la section de fonctionnement permise par la modération de l'évolution des dépenses de fonctionnement a conduit les collectivités à dégager des marges supplémentaires pour financer des investissements en forte hausse en 2018 (+ 5,2 %) et 2019 (+ 13,7 %). En définitive, la plupart des collectivités contractantes ont respecté leur objectif de modération de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, mais l'objectif de réduction de 2,6 Md€ par an du besoin de financement des collectivités n'a pas été atteint.

La réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités reste donc l'outil privilégié de leur contribution au redressement des finances publiques.

Dans le cadre des lois de finances pour 2025 et 2026, le législateur a décidé de mettre à contribution les collectivités en réduisant l'évolution des transferts financiers de l'État en leur faveur plutôt qu'en encadrant directement celle de leurs dépenses.

Comme l'a montré la Cour[55], cette contribution des collectivités au redressement des finances publiques, nette de mesures nouvelles en leur faveur, s'est élevée à 4,3 Md€ en 2025 hors hausse du taux de cotisations à la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL).

La situation d'ensemble des finances publiques comme la santé financière des collectivités, bonne ou très bonne en moyenne pour la plupart de leurs échelons territoriaux, notamment les communes, conduisent à envisager une augmentation du montant de cette contribution au cours des années 2027 et suivantes par rapport à son niveau constaté pour 2025.

[54] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales 2024*, fascicule 2, octobre 2024.
[55] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales : résultats 2025 et perspectives 2026*, juillet 2026.

Une contribution des collectivités majorée de 25 % à 100 % par rapport à ce dernier porterait l'effort qui leur est demandé entre 5,4 et 8,6 Md€[56]. Cet effort porterait à titre principal sur les communes, la situation financière des départements apparaissant devoir les exonérer, tandis que celle des régions, qui s'est dégradée en 2025, devrait être l'objet d'arbitrages.

Les leviers mobilisables par les collectivités pour absorber cette baisse des transferts de l'État sont nombreux : consommation du fonds de roulement, recours à l'emprunt, mobilisation de marges fiscales. Il est par conséquent peu vraisemblable que la baisse des transferts de l'État se traduise par une baisse équivalente de la dépense publique locale. En l'absence de travaux économétriques probants, la Cour retient l'hypothèse qu'une baisse des transferts de l'État de 100 se traduirait par une réduction de la dépense locale de 80 (soit une élasticité des dépenses des collectivités de 0,8 par rapport aux transferts financiers de l'État). En retenant cette élasticité, une diminution des transferts de l'État aux collectivités de 5,4 Md€ correspondrait à une amélioration du solde public de 4,3 Md€. Pour une contribution de 8,6 Md€, l'amélioration du solde public représenterait 6,9 Md€.

Cette contribution globale emprunterait deux canaux : d'une part, une réforme du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour un montant compris entre 0,4 Md€ et 2,5 Md€ soit une réduction du déficit de 0,3 à 2 Md€ (mesure n° 11), d'autre part, une baisse des autres transferts aux collectivités de 5 à 6,1 Md€ correspondant à une amélioration du solde public de 4 à 4,9 Md€ (mesure n° 12).

A - Réforme du FCTVA (mesure n° 11)

Le soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales passe par deux types de mécanismes : des dotations budgétaires organisées autour de plusieurs fonds spécifiques, d'une part, et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), d'autre part.

Avec 8,1 Md€ en 2025, ce dernier constitue le premier soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales. Créé en 1978 et succédant au fonds d'équipement des collectivités locales, il avait à l'origine le statut de dotation budgétaire. La loi de finances initiale pour l'exercice 1983 en a défini le fonctionnement actuel en le transformant en prélèvement sur recettes. Les collectivités, qui supportent une charge de TVA sur leurs dépenses d'équipement et certaines charges de fonctionnement alors qu'elles n'y sont pas assujetties lorsqu'elles agissent en tant qu'autorités publiques, ne peuvent récupérer la TVA par voie fiscale. Le FCTVA a pour objet d'assurer un soutien à l'investissement local dont le montant est calculé comme une part forfaitaire des dépenses éligibles. Le principal taux de compensation forfaitaire s'élève, depuis le 1er janvier 2025, à 16,404 % des dépenses réalisées. Si le régime de droit commun prévoit un versement du FCTVA deux ans après la réalisation des dépenses, en pratique seul un cinquième des montants versés le sont dans ce délai, la majorité des versements du fonds étant effectuée en année $n+1$ ou n par rapport aux dépenses.

Le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA a connu un élargissement progressif, en particulier depuis 2016, certaines dépenses de fonctionnement (dépenses d'entretien des bâtiments publics, de la voirie et des réseaux, informatique en nuage) étant devenues éligibles. Un ciblage du FCTVA sur les seules dépenses d'équipement permettrait de recentrer le FCTVA

[56] Hausse du taux de cotisation à la CNRACL (régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) comprise.

sur son rôle de soutien à l'investissement local et de réaliser à ce titre une économie annuelle de 0,4 Md€ pour l'État, correspondant à une amélioration du solde public de 0,3 Md€[57].

Par ailleurs, la coexistence de trois régimes de versement du FCTVA, en année *n*, *n+1* ou *n+2* suivant celle de la réalisation de la dépense éligible, en fonction de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités concerné, complique la prévision budgétaire et favorise les écarts entre les montants exécutés et ceux prévus en loi de finances. Le régime de droit commun (versement en *n*+2) ne représente qu'un cinquième des montants versés. Dans l'hypothèse haute de contribution des collectivités locales envisagée par ce rapport (8,6 Md€), un alignement de l'ensemble des versements sur l'année *n+2* conduirait l'État à réaliser une économie de 6,4 Md€ tout en fiabilisant la prévision budgétaire. Afin de limiter son incidence sur le niveau de l'investissement public local, l'application de cette mesure pourrait être lissée sur trois années, limitant son effet à 2,1 Md€ en 2027. Combinée avec le resserrement des dépenses éligibles au FCTVA, ce lissage sur trois ans porterait l'effet sur le FCTVA à 2,5 Md€.

Dans le cadre du PLF pour 2027, le Gouvernement prévoit pour sa part de diminuer le taux du FCTVA de cinq points, soit un abaissement de son taux forfaitaire à 11,404 %. Les dépenses concourant à la transition écologique et les dépenses de voirie continueraient à bénéficier d'un taux bonifié à 16,404 %.

[57] Cour des comptes, *Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) : état des lieux et voies d'évolution*, septembre 2026.

Tableau n° 14 : chiffrage – mesure n° 11 (réforme du FCTVA)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Prélèvement sur recettes exécuté 2025	P.m. Prélèvement sur recettes prévu 2026
Option 1 -FCTVA – suppression de l'éligibilité des dépenses de fonctionnement	0,4	0,4	8,1	7,9
Option 1 - Effet de la mesure sur le solde public	0,3	0,3	nd	nd
Option 2 -FCTVA – suppression de l'éligibilité des dépenses de fonctionnement et harmonisation du calendrier de versement	2,5	2,5	8,1	7,9
Option 2 - Effet de la mesure sur le solde public	2	2	nd	nd

Source : Cour des comptes

B - Baisse des transferts financiers de l'État au bloc communal et aux régions (mesure n° 12)

Les situations financières des différents échelons de collectivités fin 2025 sont particulièrement favorables, à l'exception des départements. Elles invitent à faire porter la contribution des collectivités en premier lieu sur le bloc communal, et dans une moindre mesure sur les régions.

Tableau n° 15 : taux d'épargne brute et capacité de désendettement des différentes strates de collectivités territoriales

	Communes	Groupements à fiscalité propre	Départements	Régions & collectivités territoriales uniques	Ensemble des collectivités
Taux d'épargne brute	15 %	20 %	9 %	20 %	16 %
Capacité de désendettement	4,8 ans	4,9 ans	5,2 ans	6,2 ans	5,1 ans

Source : Cour des comptes, données pré rapport OGFL du 3 juin 2026

Les marges de manœuvre du bloc communal sont importantes : même une baisse des recettes de fonctionnement supérieure à 10 Md€ ne placerait pas les communes en situation difficile au regard des seuils de bonne santé financière usuellement retenus, eux-mêmes très supérieurs aux seuils d'alerte[58]. Les régions sont dans une situation voisine mais la dégradation de leur situation financière en 2025, si elle était confirmée en 2026, soumet à arbitrage l'opportunité de les inclure dans cette mesure.

Pris dans leur globalité, les départements pourraient être exclus du dispositif compte tenu de leur situation financière moins favorable en moyenne : en 2025, leur épargne brute s'est éloignée du seuil d'alerte, mais n'a pas encore rejoint le seuil de bonne santé financière (voir tableau *infra*).

Tableau n° 16 : marges de réduction des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales fin 2025 avant d'atteindre les ratios de bonne santé financière

	Baisse possible des recettes de fonctionnement avant d'atteindre une épargne brute de 10 % (12 % pour les régions)		**Baisse possible des recettes de fonctionnement avant d'atteindre le seuil de capacité de désendettement retenu dans la LPFP**	
	En Md€	***En % des dépenses de fonctionnement***	**En Md€**	***En % des dépenses de fonctionnement***
Communes	- 5,2 Md€	- 6 %	- 9,2 Md€	- 11 %
Groupements à fiscalité propre	- 5,7 Md€	- 10 %	- 6,9 Md€	- 12 %
Départements	+ 0,7 Md€	+ 1 %	- 3,3 Md€	- 5 %
Régions et collectivités territoriales uniques	- 2,5 Md€	- 10 %	- 2,0 Md€	- 8 %
Ensemble	- 15,8 Md€	- 6 %	- 23,7 Md€	- 9 %

Source : Cour des comptes, données pré-rapport Observatoire des finances et de la gestion publique locales du 3 juin 2026
Note de lecture : la ligne « Ensemble » comprend également les syndicats. Son montant est donc supérieur au total des autres lignes.

Sur le plan opérationnel, les transferts financiers de l'État aux collectivités pourraient être modulés selon deux canaux distincts, portant tous les deux sur les recettes de fonctionnement : la part forfaitaire de la DGF pour les communes, héritée du passé et non péréquatrice ; et, pour les intercommunalités et les régions, l'une des fractions de TVA qui leur est affectée en

[58] Trois indicateurs sont communément utilisés pour mesurer la santé financière d'une collectivité : l'épargne brute, l'épargne nette et la capacité de désendettement. L'épargne brute mesure l'écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Elle permet de financer les investissements et les éventuels remboursements d'emprunt. Le seuil de bonne santé financière est communément fixé à 10 % des recettes de fonctionnement pour le bloc communal et les départements et à 12 % pour les régions du fait du poids de leur section d'investissement. Le seuil d'alerte communément admis correspond à une épargne brute de 7 % des recettes réelles de fonctionnement. L'épargne nette correspond à l'épargne brute diminuée des remboursements du capital des emprunts. Le passage de l'épargne nette en territoire négatif est l'indicateur que la collectivité n'est pas en mesure de rembourser ses dettes. Enfin, la capacité de désendettement, exprimée en années, est le ratio entre la dette au 31 décembre et l'épargne brute. Elle mesure la vitesse à laquelle une collectivité se désendetterait si elle affectait toute son épargne brute au remboursement de l'emprunt. La loi de programmation des finances publiques pour 2018 – 2022 avait fixé des seuils limites de capacité de désendettement par strate : 12 ans pour le bloc communal, 10 ans pour les départements et 9 ans pour les régions.

compensation de la suppression d'impôts locaux. La contribution via ce canal serait comprise entre 5 et 6,1 Md€, pour un effet total sur le solde public de 4 à 4,9 Md€. Dans le cadre du PLF 2027, le Gouvernement a pour sa part retenu une contribution progressive à l'équilibre budgétaire (CPEB) de 2,5 Md€ et une baisse des transferts de TVA de 0,6 Md€.

Pour les communes qui ne perçoivent plus de part forfaitaire de la DGF en raison du niveau de leur richesse fiscale[59], une « DGF négative », se traduisant par la reprise d'une fraction de leurs produits fiscaux, serait mise en place[60].

Au lieu de multiplier les mesures éparses, ayant chacune leur logique propre et dont l'impact cumulatif peut s'avérer lourd sur certaines collectivités, il convient en tout état de cause de privilégier l'emploi d'un instrument unique par échelon de collectivités[61].

Au-delà du calibrage du niveau de la minoration des recettes du bloc communal et le cas échéant des régions, il importera de prendre en compte la diversité des capacités contributives et des situations financières, tout particulièrement au sein du bloc communal.

Tableau n° 17 : collectivités du bloc communal connaissant des difficultés financières en 2025

	Communes			Intercommunalités		
	Nombre	**En % des communes**	**En % de la population**	**Nombre**	**En % des intercommunalités**	**En % de la population**
Épargne brute inférieure au seuil d'alerte de 7 %	5 890	17 %	11 %	135	11 %	6 %
Épargne nette négative	6 857	20 %	12 %	112	9 %	6 %

Source : Cour des comptes
Note : concernant l'échelon régional, toutes les régions ont une épargne brute supérieure au seuil d'alerte et une épargne nette positive en 2025. Seule la collectivité territoriale unique Martinique présente un taux d'épargne brute faible (2 %) et une épargne nette négative (- 0,1 Md€).

La contribution du bloc communal et des régions devrait ainsi intégrer une dimension péréquatrice importante, alors que cette dimension est faiblement représentée dans les contributions 2025 et 2026, comme la Cour l'a souligné. De manière générale, l'augmentation du montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques appelle un renforcement de la péréquation financière et un meilleur ciblage de celle-ci sur les collectivités qui en ont besoin[62].

[59] Environ 2 600 communes en 2026 ne perçoivent pas de part forfaitaire de la DGF.
[60] Un dispositif de cette nature s'applique déjà à certaines communes (438 en 2025).
[61] Mis à part la hausse du taux de cotisation à la CNRACL (régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), programmée de 2025 à 2028.
[62] Cour des comptes, « Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales », *Rapport public annuel 2026*, mars 2026 et Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, observations définitives, octobre 2024.

Tableau n° 18 : réduction des transferts financiers de l'État vers le bloc communal et les régions (mesure n°12)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Recettes perçues 2025	P.m. Recettes prévues 2026
Recettes de fonctionnement du bloc communal et des régions	5 à 6,1	5 à 6,1	214 Md€ (dont 178 Md€ pour le bloc communal et 36Md€ pour les régions et collectivités territoriales uniques)	nd
Effet de la mesure sur le solde public	4 à 4,9	4 à 4,9		

Source : Cour des comptes (données : pré-rapport de l'OFGL de juin 2026)

V - Des diminutions ciblées de dépenses fiscales et d'allègements de prélèvements sociaux

Les dépenses fiscales et les réductions et exonérations de cotisations sociales représentent des dérogations aux normes fiscales et sociales de référence se traduisant par de moindres recettes pour les administrations publiques. Elles poursuivent en principe des objectifs spécifiques de politique publique en incitant à certains comportements ou en compensant des situations particulières.

Leur réduction ou leur suppression correspondent à des augmentations de prélèvements obligatoires.

Recensées dans les annexes du projet de loi de finances (dépenses fiscales) ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale (réductions et exonérations de cotisations sociales), elles sont particulièrement nombreuses (474 dépenses fiscales en 2025 et 142 niches sociales, selon le dernier décompte du Gouvernement en 2022), pour un coût imparfaitement connu quoique substantiel : les dépenses fiscales chiffrées représentent 105,6 Md€ en 2025[63], et les réductions et exonérations de cotisations sociales 72,8 Md€ pour les régimes de base, soit au total 6 % du PIB et 14 % du produit des prélèvements obligatoires.

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2023-2027 a prescrit un programme d'évaluation des dépenses fiscales et des réductions et exonérations de cotisations sociales pour vérifier leur efficacité et leur efficience au regard des objectifs poursuivis.

En dehors de ces évaluations, qui restent insuffisamment nombreuses, les travaux réalisés par la Cour et le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) justifient de mieux cibler certains dispositifs, notamment les allègements généraux de cotisations patronales, le taux intermédiaire

[63] Cour des comptes, *Les dépenses fiscales*, 2026. Ce montant prend en compte l'intégralité des dépenses fiscales diminuant la TVA et non la seule partie imputée sur la TVA conservée par l'État, comme le font les documents budgétaires de façon discutable depuis 2024.

de TVA à 10 %, le crédit d'impôt pour les services d'aide à la personne (CISAP), certains dispositifs supposés soutenir la politique du logement ou le pacte Dutreil. Enfin, les aides fiscales mises en place dans le contexte de la hausse des prix de l'énergie justifieraient d'être retirées dès que possible.

A - Maîtrise des allègements de prélèvements sociaux (mesure n° 13)

Mis en place à partir de 1993 puis élargis successivement, les allègements généraux de cotisations patronales ont pour objectif de soutenir l'emploi peu qualifié, notamment au voisinage du salaire minimum. Avec une masse financière de 77,5 Md€ (dont 61,8 Md€ pour les régimes de base) en 2026, ils constituent le premier soutien financier public à l'emploi. Toutefois, leurs objectifs ont progressivement évolué, notamment en faveur de la compétitivité des entreprises, singulièrement depuis la réforme de 2014 qui a conduit à les élargir jusqu'à des niveaux de salaires représentant 3,5 le SMIC. Il en a résulté une très forte dynamique du coût des allègements généraux, que la Cour a déjà documentée[64], puisque ceux-ci ont progressé de 271 % depuis 2014.

Les effets de barème, avec la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en baisse pérenne des cotisations patronales, mais également les effets volume avec les créations d'emplois dans la période ont contribué à leur dynamisme ; toutefois, les revalorisations successives du SMIC intervenues depuis 2022 dans le contexte d'accélération de l'inflation ont constitué aux cours des dernières années le principal facteur d'augmentation de leur coût. En l'absence du gel institué par le décret n° 2026-509 du 12 juin 2026, la revalorisation du SMIC de 2,41 % au 1er juin 2026 aurait ainsi mécaniquement induit une nouvelle augmentation du coût des allègements généraux de 2,2 Md€ en 2026 (net des effets de retours fiscaux).

Or il ressort de la littérature économique que les effets des allègements généraux sur l'emploi apparaissent désormais plus limités et qu'ils contribuent parallèlement à des effets de « trappes à bas salaires » en renchérissant le coût des augmentations de salaires par les employeurs compte tenu de la dégressivité du barème des allègements de prélèvements sociaux[65].

Dès lors, la Cour a examiné l'effet d'une poursuite du gel du barème des allègements généraux tout au long de l'année 2027, qui représenterait un gain supplémentaire de 2,5 Md€ (net des effets de retours fiscaux) et permettrait de stabiliser leur coût en valeur, en complément des mesures de maîtrise mises en œuvre en lois de financement de la sécurité sociale pour 2025 et 2026[66].

En outre, depuis 2018, les compléments de salaire ont pris une ampleur sans précédent. Ils tendent, de plus en plus, à répondre à un objectif d'amélioration du pouvoir d'achat, au

[64] Cour des comptes, « Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2025.

[65] Conseil d'analyse économique, *Quelles stratégies pour l'emploi et les salaires ?*, juin 2026.

[66] En LFSS 2025, le Gouvernement a été autorisé à mettre en place par voie réglementaire une réforme des allègements généraux permettant un surcroît de cotisations sociales de 1,9 Md€ en 2026. Cette réforme définie par le décret du 4 septembre 2025 reprofile l'ensemble des allègements généraux de cotisations sociales jusqu'à 3 SMIC. Elle s'est traduite par la suppression des taux réduits de cotisations patronales d'assurance maladie et famille au profit d'une réduction générale dégressive unique, mise en œuvre à compter du 1er janvier 2026.

même titre que le salaire de base, mais à moindre coût pour les entreprises du fait de leur régime social dérogatoire. Parallèlement, les taux des taxes compensatoires créées pour atténuer les effets de ces dispositifs sur les finances sociales ont été réduits. Le recours croissant aux compléments de salaire exemptés et exonérés de cotisations sociales minore la progression des recettes de la sécurité sociale et contribue à son déficit en se substituant en partie à des augmentations de salaire soumises à cotisations sociales. Ces compléments représentent une assiette exemptée évaluée à 80,5 Md€ pour 2026 et un coût net de 16,7 Md€ par rapport à une situation où les cotisations sociales s'y appliqueraient.

Parmi ces compléments figurent notamment les aides directes aux salariés (titres-restaurant, chèques vacances, avantages versés par les comités sociaux et économiques, chèque emploi service universel), dont l'assiette exemptée est estimée à 11,9 Md€ pour 2026, pour un coût net de 5,5 Md€. Ces aides bénéficient du régime dérogatoire le plus favorable : outre l'exemption de cotisations sociales, elles sont également exemptées de contribution sociale généralisée et de contribution au remboursement de la dette sociale (CSG-CRDS) et de toute taxe compensatoire[67]. La Cour a recommandé[68] de les soumettre au forfait social, une contribution de l'employeur créée en 2009 pour les revenus d'activité assujettis à la CSG mais exemptés de cotisations sociales. Un assujettissement au taux réduit de 8 % rapporterait 0,8 Md€ de recettes additionnelles chaque année[69].

Enfin, la Cour a recommandé de revaloriser le barème socio-fiscal de l'avantage en nature que représente le « tarif agent » pour plus de 300 000 employés et pensionnés du régime des industries électriques et gazières (IEG) afin que cet avantage soit soumis à des prélèvements correspondant à sa valeur[70]. Cette revalorisation induirait 0,2 Md€ de recettes additionnelles par an.

Le Gouvernement a pour sa part également retenu dans le PLFSS pour 2027 la poursuite du gel du barème des allègements généraux (AG) de cotisations patronales et la revalorisation du barème socio-fiscal du « tarif agent » des IEG.

Tableau n° 19 : maîtrise des allègements de prélèvements sociaux (mesure n° 13)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Gel des AG jusque fin 2027	2,5	2,5	75,6	77,5
Forfait social sur les aides directes	0,8	0,8	-	-
Revalorisation du barème socio-fiscal du tarif agent EDF	0,2	0,2	nd	nd
Total	**3,5**	**3,5**		

Source : Cour des comptes

[67] À l'exception de la contribution des employeurs de moins de 50 salariés au financement des chèques vacances, assujettie à la CSG.

[68] Cour des comptes, « Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2024.

[69] Cette recommandation avait été reprise par le Gouvernement dans le PLFSS 2026 mais avait été rejetée au cours du débat parlementaire.

[70] Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines d'EDF SA*, rapport portant sur une entreprise publique, juillet 2026.

B - Relèvement ou suppression des taux intermédiaires de TVA inefficaces (mesure n° 14)

Le CPO a mis en évidence dans un rapport de 2023 que la France faisait un usage très large des possibilités de taux réduits permises par l'encadrement européen de la TVA[71]. En 2024, 76 % des bases taxables en France métropolitaine étaient assujetties au taux normal (20 %), 6 % au taux intermédiaire (10 %), 15 % au taux réduit (5,5 %), 2 % au taux super-réduit (2,1 %) et le solde à des taux particuliers[72].

Le CPO rappelait pourtant que les objectifs recherchés au travers des taux réduits de TVA étaient difficiles à atteindre. Ceux-ci n'améliorent le pouvoir d'achat du consommateur que si la TVA plus faible est bien répercutée dans les prix. Les effets incitatifs à la production de certains biens ou services obtenus en subventionnant leur consommation dépendent de la capacité à cibler ces derniers, de la compétitivité de la production nationale et des comportements des consommateurs : l'effet peut être très dilué, conduisant à une intervention publique beaucoup plus coûteuse qu'une aide directe. Les taux réduits ont en outre des inconvénients intrinsèques en termes de complexité d'administration pour les entreprises et d'extension des possibilités de fraude. Au vu des études existantes, le CPO soulignait que le taux intermédiaire à 10 % était inefficace pour certaines catégories de biens et services.

Dans une étude de 2018[73], l'Institut des politiques publiques (IPP) a relevé que la baisse de la TVA dans la restauration intervenue en 2009 avait principalement bénéficié aux restaurateurs (56 %) et de façon beaucoup plus limitée aux salariés (19 %, plus par augmentation des salaires que par des créations d'emplois), aux fournisseurs (12 %) et aux consommateurs (10 %). La TVA réduite dans la restauration, dont le coût pour les administrations publiques est évalué à 4,3 Md€ en 2026, est donc peu efficace pour diminuer les prix et créer des emplois dans le secteur.

La Cour a également recommandé en 2024 de supprimer le taux intermédiaire de TVA sur les services à la personne (0,2 Md€) en répartissant les services correspondants entre le taux réduit à 5,5 % (garde d'enfants, autonomie) et le taux normal (autres services) pour limiter les risques de fraude liés à une distinction trop fine entre activités de la vie quotidienne[74].

Les travaux d'évaluation sur le taux intermédiaire de TVA à 10 % restent néanmoins incomplets.

S'agissant de la TVA sur les travaux (4,7 Md€ en 2026), l'ensemble des études depuis le référé de la Cour des comptes de 2016[75] (Cour des comptes en 2019[76], IGF en 2024[77], CPO en 2024[78], notamment) pointent l'absence d'évaluation probante de ses effets sur le secteur.

---

[71] Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, février 2023.
[72] DGFIP, « La TVA économique augmente de 1,1 % en 2024 », *DGFiP Statistiques* n° 37, septembre 2025.
[73] Institut des politiques publiques, *Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?*, 2018.
[74] Cour des comptes, *Le soutien de l'État aux services à la personne*, mars 2024.
[75] Cour des comptes, *Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans*, référé, septembre 2016.
[76] Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mars 2019.
[77] Inspection générale des finances, *Revue de dépenses - Les aides aux entreprises*, 2024.
[78] Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023.

Dans un autre référé de 2016[79], la Cour relevait la complexité du régime de TVA applicable au logement social, partagé entre le taux réduit (pour un coût de 1,1 Md€ en 2026) et intermédiaire (1,2 Md€), et recommandait sa simplification.

Ces limites des évaluations pour une partie des dépenses assujetties au taux intermédiaire à 10 % ont conduit le CPO à proposer alternativement, dans son rapport précité de 2023, soit un relèvement limité du taux intermédiaire de TVA, soit sa suppression dans les cas où son inefficacité est avérée (restauration, principalement).

Sur le fondement de ce rapport, il peut être recommandé :

- soit de porter de 10 à 20 % les taux de TVA dans la restauration et pour les services à la personne (hors garde d'enfants et autonomie), pour un rendement de 4,6 Md€ en 2027;
- soit de relever le taux intermédiaire pour l'ensemble des biens et services assujettis dans la limite fixée par le cadre européen, soit 15 % : à titre d'illustration, un relèvement de 10 à 13 % aurait un rendement budgétaire de 4,3 Md€ en 2027.

La création d'un deuxième taux intermédiaire pour une partie seulement des dépenses soumises aujourd'hui au taux de 10 % n'est en revanche pas envisageable, la France ayant déjà atteint le nombre maximal de taux intermédiaires, réduits et super-réduits différents autorisé par la législation européenne.

Tableau n° 20 : relèvement ou suppression des taux intermédiaires de TVA inefficaces (mesure n° 14)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Option 1 – relèvement à 20 % de la TVA dans la restauration et pour les services d'aide à la personne (hors garde d'enfants et autonomie)	4,6	4,6	4,2	4,3
Option 2 – relèvement de 10 à 13 % du taux intermédiaire de TVA	4,3	4,3	13,8	13,9

Source : Cour des comptes (données : projet de loi de finances pour 2026)

C - Différenciation du crédit d'impôt selon le type de services à la personne (mesure n° 15)

Le crédit d'impôt sur les services à la personne (CISAP), qui conduit à rembourser 50 % des dépenses effectivement supportées par l'emploi d'un salarié à domicile, est la dépense fiscale la plus coûteuse imputée sur l'impôt sur le revenu. Elle bénéficie à 4,9 millions de ménages pour un montant total prévu de 7,2 Md€ en 2026, en croissance de 52 % depuis 2018. Le bénéfice du CISAP est très concentré, les ménages percevant un revenu situé dans le dernier dixième de revenus recevant 44 % de l'avantage fiscal total.

[79] Cour des comptes, *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, 2016.

L'objectif affiché de ce crédit d'impôt dans les documents budgétaires est la création d'emplois dans le secteur des services. Dans un rapport thématique de 2024[80], la Cour des comptes a pourtant estimé « *insignifiants* » les effets du CISAP en la matière. L'objectif subsidiaire implicite de lutte contre le travail non déclaré n'a pas fait l'objet d'évaluation. Il est cependant à relever que le taux du CISAP (50 %), supérieur à ceux des dispositifs comparables existants dans l'Union européenne[81], ne peut se justifier au regard de ce seul objectif dès lors qu'il est supérieur au taux de prélèvement social effectif supporté par l'employeur : en 2025, 3,16 % pour un salarié au SMIC dans une entreprise de moins de 11 salariés ; 38,4 % pour un salarié au plafond de la sécurité sociale (2,2 SMIC) dans une entreprise de plus de cinquante salariés. Enfin, la contribution du CISAP au financement de dépenses contraintes des ménages (garde d'enfants, autonomie des personnes âgées ou handicapées) doit être confrontée à la réalité : le CPO rappelait à cet égard que ces activités, souvent mises en avant pour justifier ce crédit d'impôt, ne représentaient que 27 % de son coût en 2023[82].

Ces constats ont conduit la Cour à proposer en 2024 deux scénarios de réformes. Dans les deux cas, le taux du crédit d'impôt serait réduit pour les activités de la vie quotidienne. Dans le premier, le soutien fiscal aux dépenses de garde d'enfants et de prise en charge des personnes âgées et handicapées serait remplacé par des aides budgétaires, tandis que, dans le second, le taux resterait inchangé pour ces activités.

La baisse du taux applicable aux activités de la vie quotidienne qui peut être mise en œuvre à court terme permettrait une recette supplémentaire de 1,1 Md€ en 2027.

Tableau n° 21 : différenciation du crédit d'impôt selon le type de services à la personne (mesure n° 15)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Réduction du taux du CISAP à 40 % pour les activités de la vie quotidienne (hors garde d'enfants et services aux personnes âgées et handicapées)	1,1	1,1	7,0	7,2

Source : Cour des comptes (données : projet de loi de finances pour 2026)

[80] Cour des comptes, *Le soutien de l'État aux services à la personne*, mars 2024.
[81] 20 % en Allemagne, 26 % au Danemark, entre 10 % et 30 % en Belgique, 30 % en Grèce.
[82] Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024.

D - Limitation de l'avantage fiscal procuré par le pacte Dutreil (mesure n° 16)

La fiscalité du patrimoine, élevée en regard de celle de la grande majorité des autres pays de l'OCDE, ne peut être le principal levier pour réduire le déficit public en France[83]. Pour autant, elle peut y contribuer et assurer un partage plus équitable de l'effort. À cet égard, l'imposition des transmissions par les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) cumule des taux marginaux élevés (45 % en ligne directe au-dessus de 1,8 M€ et 60 % pour les non-parents dès 1 594 €) et des dispositifs de faveur généreux et très inégalement répartis.

Le pacte Dutreil fait partie de ces derniers. Il consiste en un abattement de 75 % sur la valeur des actifs professionnels transmis auquel s'ajoute une diminution de l'impôt dû de 50 % en cas de donation avant 70 ans. Il permet de ramener le taux effectif des donations de biens professionnels en ligne directe à 5,625 % (au lieu de 45 % au-dessus de 1,8 M€). Longtemps sous-évalué largement par l'administration, son coût a représenté 5,5 Md€ en 2024 et est estimé à 4 Md€ pour 2026.

Lors de la mise en place du dispositif en 2003, au taux de 50 % relevé par la suite à 75 %, des gains en étaient attendus en termes de pérennité du tissu économique et notamment des entreprises familiales. Cependant, la Cour, au terme de la première évaluation d'ensemble de ce dispositif, a estimé que sa faible efficacité au regard de son coût devait conduire à une révision substantielle[84].

Certaines des recommandations de la Cour portant sur l'assiette des actifs éligibles, qui s'étendait au-delà de la définition commune des biens professionnels, ont été reprises en loi de finances pour 2026. Pour autant, l'efficience limitée de cette dépense fiscale avait aussi conduit la Cour et le Conseil des prélèvements obligatoires[85] à recommander de ramener le taux de l'abattement à son montant intial de 50 %, ce qui est susceptible d'engendrer une recette supplémentaire de 1,3 Md€ dès 2027.

Tableau n° 22 : limitation de l'avantage fiscal procuré par le pacte Dutreil (mesure n° 16)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Baisse du taux d'exonération attaché au pacte Dutreil de 75 à 50 %	1,34	1,34	4,0	4,0

Source : Cour des comptes (données : projet de loi de finances pour 2026)

[83] Cour des comptes, *La fiscalité du patrimoine des ménages*, note de synthèse, septembre 2026.
[84] Cour des comptes, *Le pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler*, rapport public thématique, novembre 2025.
[85] Conseil des prélèvements obligatoires, *Corriger les principales distorsions de la fiscalité du patrimoine*, décembre 2025.

À plus long terme, la Cour recommande une refonte d'ensemble de la fiscalité des successions qui allègerait celle-ci sur la majorité des héritages et ne pèserait que sur les plus importants[86], et plus généralement de la fiscalité du patrimoine[87].

E - Réexamen de dépenses fiscales peu efficaces sur le marché du logement (mesure n° 17)

Le marché locatif français se caractérise par des interventions publiques nombreuses. Elles représentaient 43,1 Md€ en 2024 (soit 1,6 % du PIB), dont 30 % correspondent à des avantages fiscaux.

Dans un référé de 2018[88], la Cour avait relevé la faible efficacité de deux dispositifs de soutien à l'investissement locatif (dits Scellier et Pinel), qui ont été mis en extinction respectivement en 2021 et 2024. Elle avait aussi recommandé dans un référé de 2017[89] de supprimer l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes de logement social, en constatant que cette disposition bénéficiait aux organismes les plus rentables et était décorrélée des décisions de construction de nouveaux logements.

Ces constats et recommandations ont été renouvelés récemment.

Dans un rapport de 2025[90], la Cour a ainsi recommandé un recentrage de l'abattement de taxe foncière pour les travaux engagés par les bailleurs sociaux dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), dont le coût s'élève à 0,4 Md€ en 2026 (compensés à 40 % par l'État), dans la mesure où les engagements pris par les bailleurs en contrepartie relèvent largement de la gestion normale du parc locatif et font l'objet d'un suivi limité.

La Cour estimait en 2017 que le niveau des résultats et des réserves des organismes HLM permettait d'engager une diminution d'1 Md€ de leurs avantages fiscaux. L'autofinancement net du secteur s'établissait alors à 2,2 Md€. Ce niveau s'est fortement réduit en 2023 dans un contexte de hausse du taux du livret A (3 % de février 2023 à janvier 2025)[91] mais le niveau actuel du taux (1,7 % en juillet 2026) permet à nouveau d'envisager une révision à la baisse de ces avantages fiscaux peu ou mal justifiés.

Les recettes supplémentaires attendues de la suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) des organismes de logement social sont estimées à 0,3 Md€ en 2027. Les effets du ciblage renforcé de l'abattement de taxe foncière pour les travaux engagés par les bailleurs sociaux dans les QPV seraient graduels et peu significatifs la première année.

Par ailleurs, le CPO a pointé le caractère très favorable du régime fiscal de la location meublée par rapport à la location nue car il permet l'amortissement du prix d'acquisition du

[86] Cour des comptes, *Les droits de succession*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2024.
[87] Cour des comptes, *La fiscalité du patrimoine des ménages*, note de synthèse, septembre 2026.
[88] Cour des comptes, *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*, référé, avril 2018. Le dispositif Pinel a par ailleurs fait l'objet d'une évaluation plus récente aux conclusions nuancées : Cour des comptes, *L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, rapport public thématique, septembre 2024.
[89] Cour des comptes, *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé, juin 2017.
[90] Cour des comptes, *L'abattement de la taxe foncière pour les bailleurs sociaux*, rapport public thématique, décembre 2025.
[91] Banque des territoires, *Perspectives : étude économique et financière sur le logement social*, éditions 2016 et 2025.

bien loué[92]. Le dispositif *Jeanbrun* mis en place par la loi de finances pour 2026 a également introduit une possibilité pour les investisseurs soumis au régime foncier de l'impôt sur le revenu (location nue) d'amortir le prix d'acquisition d'un bien mis en location, mais celle-ci est limitée à 3 % de la valeur du bien et à 12 000 € par an. Le régime de la location meublée pourrait être aligné sur les plafonds du dispositif *Jeanbrun* pour la location nue afin de limiter la distorsion fiscale en faveur de la location meublée, ce qui majorerait les recettes d'impôt sur le revenu de 0,3 Md€.

Une mesure proche (limitation de l'amortissement du bien en location meublée à 2,5 % de sa valeur, dans la limite de 7 000€ par an) a été retenue par le Gouvernement dans le PLF pour 2027.

Tableau n° 23 : réexamen de dépenses fiscales aux effets faibles ou distorsifs sur le marché du logement (mesure n° 17)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Suppression de l'exonération d'IS des bailleurs sociaux	0,3	0,3	0,3	0,3
Recentrage de l'abattement de taxe foncière des immeubles en QPV	0,0	0,4	0,4	0,4
Plafonnement de l'amortissement des biens loués en location meublée	0,3	0,3	nd	nd
Total	**0,6**	**1,0**		

Source : Cour des comptes (données : PLF pour 2026)

F - Normalisation du barème kilométrique de l'impôt sur le revenu en cas de diminution du prix des carburants (mesure n° 18)

En tirant le bilan du précédent épisode d'augmentation des prix de l'énergie, la Cour a souligné la nécessité de limiter les mesures de crise aux publics les plus vulnérables[93] et de les retirer le plus rapidement possible[94]. Le CPO a rappelé à cet égard que les soutiens de nature fiscale présentaient l'inconvénient d'être à la fois peu ciblés et difficiles à retirer[95].

Les mesures prises en matière de revalorisation du barème des frais kilométriques de l'impôt sur le revenu illustrent cette situation. Les frais kilométriques ont fait l'objet d'une augmentation importante (de 5 à 10 %, selon la cylindrée du véhicule) en mars 2019 après la crise des gilets jaunes, puis d'un ajustement supplémentaire de 1,1 % en mars 2020. Ils ont ensuite été revalorisés de 10,1 % en 2022, puis de 5,4 % en 2023.

Or le barème des indemnités kilométriques est un outil d'évaluation simplifié de la capacité contributive des ménages. Il n'a donc pas vocation à porter une politique incitative ou

[92] Conseil des prélèvements obligatoires, *Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*, octobre 2024.
[93] Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, rapport public thématique, mars 2024.
[94] Cour des comptes, *Les effets de l'inflation sur les finances publiques*, observations définitives, décembre 2025.
[95] Conseil des prélèvements obligatoires, *Quel avenir pour la fiscalité de l'énergie ?*, juin 2026.

redistributive. De fait, l'avantage fiscal qu'il procure est nettement supérieur à la moyenne des charges annuelles qu'occasionne l'usage professionnel d'un véhicule : des cas-types produits par le CPO mettent en évidence que ce barème, censé représenter des frais réels, est fortement surévalué, même en période de forte hausse du prix des carburants. Mi-septembre 2026, la surévaluation représentait 60 % pour un particulier effectuant 20 000 kilomètres à titre professionnel par an avec un véhicule diésel et 193 % pour celui parcourant 5 000 kilomètres avec un véhicule électrique.

Tableau n° 24 : comparaison des charges effectives et des frais kilométriques pris en compte dans l'impôt sur le revenu

Moteur	Électrique		Diésel	
Puissance fiscale	5 CV			
Cycle de vie (km)				200 000
Prix d'achat TTC		28 000		20 000
Consommation/100 km	15 MWh		5 L	
Prix énergie (27/03/2026)	0,13 €/MWh		2,37 €/L	
Kilométrage professionnel	5 000	20 000	5 000	20 000
Amortissement	700 €	2 800 €	500 €	2 000 €
Assurance (50 % du contrat annuel tous risques)	300 €	300 €	250 €	250 €
Entretien	200 €	800 €	400 €	1 600 €
Consommation	98 €	390 €	593 €	2 370 €
Charges effectives	1 298 €	4 290 €	1 743 €	6 220 €
Frais barème IR	3 816 €	11 916 €	3 180 €	9 930 €

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, Quel avenir pour la fiscalité de l'énergie ? *juin 2026. Données actualisées avec le prix du gazole au 14 septembre 2026.*

La Cour a recommandé en 2024 un retour du barème à son niveau de 2021. Compte tenu des mécanismes de prélèvement à la source et de régularisation de solde de l'impôt sur le revenu, elle avait chiffré le gain budgétaire lié à cette mesure à 0,5 Md€ la première année, 0,7 Md€ la deuxième année et 0,4 Md€ en régime de croisière[96]. Cette mesure devrait être mise en œuvre dès que l'évolution du prix des carburants le permettra.

Tableau n° 25 : normalisation du barème kilométrique de l'IR en cas de diminution du prix des carburants (mesure n° 18)

	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Révision du barème des frais kilométriques – retour au barème de 2021	0,5	0,4	2,8	2,8
Total	**0,5**	**0,4**		

Source : Cour des comptes (données : PLF pour 2026)

[96] Cour des comptes, *Les mesures d'aides exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, note de synthèse, janvier 2025.

Chapitre II

Les leviers de gouvernance et de pilotage à moyen terme

Au-delà de mesures d'économies à court terme susceptibles d'étayer les textes financiers pour l'année 2027, la conception et la mise en œuvre de nouveaux leviers de gouvernance et de pilotage est indispensable pour poursuivre l'effort de consolidation budgétaire dans la durée.

Les leviers présentés ci-dessous ont été identifiés pour pouvoir prendre place dans une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), indépendamment de toute réforme constitutionnelle ou organique, mais en tenant compte, en revanche, des évolutions du cadre budgétaire européen intervenues en 2024. Plusieurs d'entre eux ont fait l'objet de recommandations formulées par la Cour dans ses observations définitives de novembre 2020 relatives à l'adaptation du cadre organique des finances publiques[97], puis de février 2024 consacrées au réarmement de la procédure budgétaire[98]. Les leviers relatifs aux dépenses d'assurance maladie ont eux aussi déjà fait l'objet de recommandations de la Cour, notamment dans sa note de synthèse d'avril 2025 spécifiquement consacrée à l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM)[99]. Enfin, les leviers relatifs aux collectivités territoriales ont déjà été signalés par la Cour dans ses rapports annuels sur les finances locales, en dernier lieu dans celui publié en juillet 2026[100].

[97] Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, novembre 2020.
[98] Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, observations définitives, février 2024.
[99] Cour des comptes, *L'objectif national d'assurance maladie : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025.
[100] Cour des comptes, *Les finances publiques locales – Résultats 2025 et perspectives 2026*, rapport public, juillet 2026.

Tableau n° 26 : leviers de gouvernance et de pilotage d'une prochaine loi de programmation des finances publiques

Levier n° 1	Une norme de dépenses nettes déclinée par sous-secteur d'administration publique
Levier n° 2	Un cadrage pluriannuel de la politique fiscalo-sociale
Levier n° 3	Une maîtrise renforcée de l'évolution des effectifs et de la masse salariale publics - une trajectoire pluriannuelle de plafonds d'emplois par versant de la fonction publique - des schémas d'emplois annuels définis par chaque collectivité territoriale et chaque établissement public de santé
Levier n° 4	Des revues de dépenses mieux arrimées à la préparation des lois financières
Levier n° 5	Une rationalisation du paysage et du financement des opérateurs de l'État
Levier n° 6	Une pluriannualité renforcée pour le budget de l'État à travers le primat de la LPFP sur les lois sectorielles et des mécanismes de secours face aux imprévus : - un alignement des lois de programmation sectorielles sur la programmation pluriannuelle des finances publiques - un budget pluriannuel crédibilisé par une évaluation partagée du « tendanciel » et des crédits non répartis pour faire face aux imprévus - un encadrement renforcé des reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement
Levier n° 7	Des cordes de rappel en cas de dérapage : - un pouvoir de blocage des dépenses discrétionnaires - des mises en réserve plus effectives - un ajustement en cours d'année des paramètres des réductions et crédits d'impôt en fonction de l'exécution de l'année précédente
Levier n°8	Une trajectoire de retour à l'équilibre étayée pour la sécurité sociale
Levier n° 9	Des outils de maîtrise de l'évolution des prestations sociales - des modalités assouplies d'indexation des prestations sociales - un coefficient de soutenabilité appliqué à l'évolution des retraites de base
Levier n° 10	Un pilotage renforcé de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : - une trajectoire pluriannuelle cohérente avec les LPFP, plus contraignante et mieux étayée - une mise en réserve consolidée, notamment pour les soins de ville - un mécanisme d'alerte renforcé
Levier n° 11	Une nécessaire amélioration de l'information relative aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales
Levier n° 12	Fixer à l'horizon de la LPFP une trajectoire financière pluriannuelle des ressources des collectivités incluant les transferts de l'État tout en renforçant la péréquation
Levier n° 13	Mieux organiser le soutien de l'État à l'investissement des collectivités : - réformer le FCTVA pour orienter plus étroitement le soutien de l'État aux investissements des collectivités territoriales - renforcer les obligations d'amortissement pour contraindre les dépenses de fonctionnement et orienter l'investissement

Source : Cour des comptes

I - Un pilotage transversal par la dépense nette, en alignant engagements européens et programmation pluriannuelle nationale

Le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) pour 2025-2029 communiqué à l'Union européenne constitue aujourd'hui le document de référence de la politique budgétaire française, indépendamment de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) 2023-2027 jugée « peu opératoire » par le Haut conseil des finances publiques[101] et devenue *de facto* caduque quelques semaines après son adoption en décembre 2023. L'année 2027 offre l'opportunité de réaligner ces deux programmations pluriannuelles, européenne et nationale, la précédente LPFP venant à échéance et l'Union européenne autorisant une actualisation des PSMT en cas d'élections nationales.

Dans ce contexte, la LPFP devra décliner le nouvel indicateur de dépenses nettes (DPN) qui est au centre de la gouvernance européenne pour le rendre opérationnel par sous-secteur des administrations publiques et renforcer le pilotage des mesures affectant les prélèvements obligatoires. Compte tenu de leur poids dans la dépense publique et du caractère unifié des règles régissant la fonction publique, l'emploi et la masse salariale publics devraient également faire l'objet d'un pilotage transverse.

A - Une norme de dépenses nettes déclinée par sous-secteur d'administration publique (levier n° 1)

La réforme de l'encadrement budgétaire européen de 2024 a introduit un indicateur d'évolution des dépenses primaires nettes des mesures en prélèvements obligatoires (DPN), qui se substitue au solde structurel pour apprécier le respect de la trajectoire budgétaire pluriannuelle[102]. Même si les termes de la LOLF définissant le contenu des LPFP n'ont pas encore été ajustés, il est essentiel que la prochaine LPFP se fonde sur cet indicateur.

Contrairement au solde structurel, la DPN peut être calculée pour l'essentiel[103] à partir de données comptables et donc être utilisée directement pour le pilotage opérationnel de la politique budgétaire, sans opérations de neutralisation ou de recalcul. Sa déclinaison en cibles propres à chacun des trois niveaux d'administration publique doit permettre de donner à l'État, aux administrations locales et aux administrations de sécurité sociale un cap et une visibilité sur l'évolution de leurs dépenses à moyen terme en vue du respect de la trajectoire globale.

Les normes de dépenses préexistantes, propres à chaque sous-secteur (périmètre de dépenses de l'État ou PDE, ONDAM) devront être fixées en cohérence avec la trajectoire de dépenses nettes (DPN) définie pour le sous-secteur, en tenant compte des mesures en prélèvements obligatoires.

[101] Cf. en dernier lieu, avis du Haut conseil des finances publiques sur le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et aux comptes de l'année 2025.
[102] Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2025.
[103] La réglementation européenne prévoit que la dépense nette soit calculée hors composante cyclique des dépenses d'assurance-chômage. L'estimation de cette composante cyclique continue de nécessiter une évaluation du PIB potentiel.

B - Un cadrage pluriannuel de la politique fiscalo-sociale (levier n° 2)

La LPFP 2023-2027 fixe un plafond aux mesures de réduction des prélèvements obligatoires (PO) sur la durée de la programmation, ainsi que des sous-indicateurs encadrant l'évolution des dépenses fiscales et des réductions et exonérations de cotisations sociales[104]. S'y ajoutent un encadrement de la durée des nouvelles dépenses fiscales et des réductions et exonérations de cotisations, ainsi qu'une obligation de les évaluer régulièrement. Ces dispositions se sont révélées peu opérantes et n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux, même si le nombre d'évaluations a augmenté au cours des dernières années, soutenues notamment par la démarche des revues de dépenses initiée en 2023.

Dans le cadre d'un pilotage par la dépense nette, l'adoption d'une véritable trajectoire pluriannuelle en matière de prélèvements fiscaux et sociaux apparaît nécessaire. Elle permettrait d'offrir une prévisibilité aux agents économiques sur la répartition des ajustements entre dépenses et recettes.

La présentation d'une telle trajectoire implique de substituer au montant maximum de baisse des prélèvements, tel que défini par la LPFP 2023-2027, une cible pour le montant des mesures en prélèvements obligatoires pour chaque annuité de la période de la programmation, elle aussi déclinée par sous-secteur. Une prévisibilité supplémentaire serait apportée en documentant dès la LPFP les principales hausses ou baisses d'impôts et de cotisations sociales envisagées au cours de la période de programmation – correspondant, en fait, à une stratégie fiscale de législature.

Au sein des prélèvements obligatoires, un pilotage spécifique des dépenses fiscales et des réductions et exonérations de cotisations sociales continue par ailleurs à être justifié compte tenu du risque de substitution de ces mesures à des dépenses budgétaires, dans un contexte de contrainte plus forte exercée sur celles-ci[105]. La Cour recommande dès lors de reconduire la limitation dans le temps des dépenses fiscales et des réductions et exonérations de cotisations, ainsi que les obligations d'évaluation, et à en renforcer les mécanismes de surveillance.

Pour que ces deux mesures débouchent sur des décisions effectives, il convient de renforcer le rôle des conférences fiscales préparatoires aux projets de lois financières et de les compléter par une instance nationale de pilotage des évaluations des mesures fiscales, qui proposerait au Gouvernement et au Parlement, après instruction au sein des conférences, les suites à donner aux évaluations.

Cette revue des dépenses fiscales et des réductions et exonérations de cotisations sociales s'inscrirait dans le cadre de cibles fixées par la LPFP sous la forme d'un triple plafond limitant la part des réductions et exonérations de cotisations sociales dans le montant total des cotisations, celle des dépenses fiscales dans les recettes fiscales nettes de l'État et celle des exonérations compensées par l'État dans la fiscalité directe locale.

[104] La part des réductions et exonérations de cotisations sociales dans le montant total de ces cotisations est plafonnée à 14 %.
[105] Cour des comptes, *Les dépenses fiscales : maîtriser leur nombre et leur coût*, note de synthèse, 2026.

C - Une maîtrise renforcée de l'évolution des effectifs et de la masse salariale publics (levier n° 3)

La masse salariale publique a représenté 370,0 Md€ de dépenses en 2025 en y incluant les cotisations retraite acquittées par les employeurs publics. Elle progresse de 2,4 % par an en moyenne depuis 2012, soit un rythme supérieur à l'inflation (+ 1,6 %). Dès lors, au-delà des mesures de ralentissement de court terme exposées précédemment, la mise en place de leviers nouveaux est nécessaire pour maîtriser à moyen terme les effectifs et la masse salariale au sein des trois versants de la fonction publique[106].

1 - Une trajectoire pluriannuelle de plafonds d'emplois par versant de la fonction publique

La LPFP 2023-2027 fixait un objectif global de stabilité des schémas d'emplois pour l'État. Celui-ci n'a pas été atteint pour la période 2023-2025 puisque 21 300 emplois nets ont été créés par l'État et ses opérateurs. Aucun dispositif n'était prévu afin de résorber les écarts constatés par rapport aux cibles pluriannuelles, le Gouvernement n'ayant pas même été conduit à les justifier. De surcroît, le Parlement n'est pas informé de l'évolution pluriannuelle de la masse salariale et des effectifs pour les autres versants de la fonction publique. Les collectivités territoriales, et notamment le bloc communal, ont également créé de nouveaux emplois publics, en continuité d'une tendance ininterrompue depuis le début des années 2010.

Cet échec ne doit pas dissuader la prochaine LPFP d'arrêter une trajectoire d'emplois et de masse salariale pour chacun des trois versants de la fonction publique, qui permette d'identifier tout écart à la trajectoire pluriannuelle définie dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il reviendrait au Gouvernement d'expliquer l'origine des écarts éventuels et de proposer des mesures visant à les résorber.

S'agissant des collectivités territoriales, une telle trajectoire n'aurait pas pour effet de remettre en cause leur libre administration dès lors que les cibles seraient définies par versant de la fonction publique et non collectivité par collectivité, les mécanismes de correction en cas d'écart à la trajectoire pouvant s'appliquer par exemple aux ressources transférées.

2 - Des schémas d'emplois annuels définis par chaque collectivité territoriale et chaque établissement public de santé

Le pilotage de leurs effectifs par les collectivités territoriales et les établissements de santé présente aujourd'hui des faiblesses marquées.

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales fixent librement leurs crédits de masse salariale. À moins d'une décision modificative, les crédits du budget primitif ont un caractère limitatif. En revanche, l'état prévisionnel des effectifs est présenté dans une annexe budgétaire informative sans caractère contraignant et sa fiabilité fait souvent défaut.

Concernant les établissements publics de santé, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses prévoit de même des crédits de charges de personnel limitatifs. Est annexé à ce document un tableau prévisionnel des effectifs rémunérés, mais comme celui des collectivités, ce tableau n'a pas de caractère contraignant.

[106] Cour des comptes, *La masse salariale publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques*, note de synthèse, septembre 2026.

Au regard de ces insuffisances, il conviendrait d'instaurer des plafonds et des schémas d'emplois au sein des budgets des collectivités territoriales et des établissements publics de santé, votés par leurs organes délibérants, en complément des tableaux d'effectifs. Ces schémas d'emplois étant définis par les collectivités territoriales elles-mêmes, ils seraient compatibles avec le principe de libre administration.

De surcroît, ces collectivités et établissements devraient établir, pour le vote du budget primitif ou de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, une analyse pluriannuelle des facteurs d'évolution de leur masse salariale, notamment l'impact du GVT solde, des mesures catégorielles et du schéma d'emplois en vue d'un pilotage cohérent et simultané des effectifs et de la masse salariale sans ligne de fuite.

D - Des revues de dépenses mieux arrimées à la préparation des lois financières (levier n° 4)

L'article 22 de la LPFP 2023-2027 prévoit des « *évaluations de la qualité de l'action publique* », qui doivent être communiquées au Parlement au plus tard le 1er avril de chaque année. Un objectif d'économies de 6 Md€ par an est assigné à ces évaluations.

Depuis 2023, 33 revues de dépenses seulement ont été menées par les administrations et les inspections générales, en six vagues d'intensité globalement décroissante. Elles ont identifié des pistes d'économies ou de recettes supplémentaires à hauteur de 59,5 Md€, mais seule une faible partie de ces propositions a été reprise dans les budgets successifs. L'ambition d'un vaste mouvement de revues de dépenses placé au cœur de la stratégie de retour du déficit public sous les 3 % n'est donc pas atteinte.

Tableau n° 27 : bilan des revues de dépenses à fin juin 2026

Vagues	Revues programmées	Revues disponibles	Économies ou recettes supplémentaires (Md€)
1 (2023)	11	11	18,3
2 (printemps 2024)	6	6	22,1
3 (automne 2024)	4	3	4,0
4 (printemps 2025)	7	7	7,4
5 (automne 2025)	6	4	5,3
6 (printemps 2026)	3	2	2,4

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Symbole des limites du dispositif mis en place en 2023 (qui n'a jamais été réellement formalisé), aucun processus organisé d'arbitrage à haut niveau des mesures proposées à l'issue des revues de dépenses n'a vu le jour. Entre 2007 et 2012, le Conseil de modernisation des politiques publiques avait joué ce rôle pour la révision générale des politiques publiques (RGPP), donnant une impulsion et un débouché à la démarche d'ensemble, quelles qu'en aient été par ailleurs les limites[107]. Une telle instance fait aujourd'hui défaut et mériterait d'être mise en place.

[107] La Cour a rendu compte des bilans qu'elle a dressés des précédents mouvements de revues de dépenses dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2023.

À l'instar de l'instance de pilotage recommandée ci-dessus, un processus d'arbitrage des économies structurelles proposées par les revues de dépenses devrait prendre place en amont des conférences de budgétisation qui se tiennent normalement en juin, afin, comme le recommande la Cour depuis plusieurs années, que les dernières semaines de la préparation des textes financiers soient consacrées à l'arbitrage des mesures nouvelles d'économie ou de dépenses, et non à la convergence technique des positions affichées par le ministère chargé du budget, d'une part, et les ministères « dépensiers », d'autre part[108].

II - Des leviers infra-annuels et pluriannuels pour renforcer le pilotage des dépenses de l'État et de ses opérateurs

Les dispositions spécifiques aux administrations publiques centrales dans la LPFP 2023-2027 comprennent principalement un objectif d'évolution de l'agrégat « périmètre des dépenses de l'État », des objectifs d'évolution des emplois de l'État et des opérateurs, un budget triennal par mission budgétaire, un objectif d'économies assigné aux revues de dépenses, ainsi que des dispositions plafonnant les taxes affectées à divers organismes publics.

Ces dispositions se sont avérées peu effectives et doivent être renforcées dans trois directions : une vision plus consolidée des administrations publiques centrales qui passe par une rationalisation du paysage et du financement des opérateurs ; un renforcement de la pluriannualité assorti de mécanismes de gestion des imprévus ; et des cordes de rappel plus automatiques en cas de dérapage.

A - Une rationalisation du paysage et du financement des opérateurs de l'État (levier n° 5)

Une revue du cadre budgétaire français réalisée par l'OCDE en 2017 à la demande du ministère des finances[109] soulignait que « *le cadre budgétaire français est extrêmement fragmenté* », en se fondant notamment sur le nombre des opérateurs de l'État (431 en 2026, dont 49 % comptent moins de 250 emplois) et l'importance des taxes qui leur sont affectées (21,7 Md€ sur un total de ressources publiques de 73,3 Md€ prévus en PLF 2026). Signe de cette fragmentation institutionnelle et budgétaire, la Cour a souligné l'absence de comptes consolidant les opérations de l'État et des entités qu'il contrôle[110].

Or la multiplication des structures peut engendrer des surcoûts et des pertes d'efficience. Aussi, la prochaine LPFP pourrait-elle prévoir une revue de l'ensemble des opérateurs de moins de 250 emplois en vue de proposer des regroupements ou de dégager des économies d'échelle en gestion. Pour certaines politiques dont la mise en œuvre repose quasi-exclusivement sur des opérateurs (enseignement supérieur et recherche, par exemple[111]), leur cartographie pourrait être revue afin de favoriser des synergies sectorielles.

---

[108] Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, février 2024.
[109] D. Moretti & D. Kraan, *Budgeting in France*, OECD Journal on Budgeting, 2018-02.
[110] Cour des comptes, *La communication financière de l'État*, observations définitives, juin 2026.
[111] Cour des comptes, *La politique en faveur de la recherche et de l'innovation : simplifier l'organisation, mobiliser tous les leviers d'efficacité*, note de synthèse, à paraître.

Le financement par des ressources extrabudgétaires peut également rigidifier la dépense et constituer une ligne de fuite vis-à-vis des mécanismes de régulation qui s'imposent au budget de l'État. Certains établissements publics, dont la gestion est pourtant fortement intégrée aux administrations centrales qui en assurent la tutelle (Agence de financement des infrastructures de transport de France, Fonds national des aides à la pierre), ont même pour principale justification la mise en œuvre de mécanismes d'évitement de l'annualité budgétaire. Le financement par des taxes affectées constitue également un point de fuite. Alors que le plafonnement des taxes affectées doit permettre un réexamen annuel des moyens alloués à leurs bénéficiaires, certains organismes continuent d'y échapper et accumulent des ressources au-delà de leurs besoins : en 2026, sept opérateurs de l'État recevaient ainsi 2,3 Md€ de taxes affectées non plafonnées[112]. La loi de finances pour 2027 pourrait mettre fin à cette anomalie.

De plus, si le plafonnement permet un réexamen annuel en loi de finances des moyens alloués aux organismes concernés, il ne permet pas de pilotage infra-annuel et peut s'avérer inopérant si une loi de finances n'est pas votée ou l'est avec retard. Aussi, au-delà du plafonnement, l'option d'une désaffectation de certaines taxes doit-elle être étudiée. Dans un rapport d'initiative citoyenne consacré aux taxes à faible rendement, la Cour a proposé de distinguer ces dernières en fonction de leur finalité (incitation à un comportement, correction d'une défaillance de marché, rémunération d'un service rendu par une « quasi-redevance », rendement budgétaire) et de rebudgétiser les taxes affectées à finalité principalement budgétaire[113] pour les remplacer par des dotations à leurs affectataires actuels, soumises aux principes et règles de droit commun des dotations et subventions. Cette rationalisation pourrait s'appliquer à la majorité, sinon à la totalité des taxes affectées n'ayant qu'une finalité budgétaire.

B - Une pluriannualité renforcée pour le budget de l'État à travers le primat de la LPFP sur les lois sectorielles et des mécanismes de secours face aux imprévus (levier n° 6)

Comme il a été rappelé ci-dessus, le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) constitue aujourd'hui le seul ancrage pluriannuel de la politique budgétaire française. Ses cibles – retour du déficit public en dessous de 3 % du PIB en 2029, plafond de dépenses de + 1,2 % par an pour l'ensemble des administrations publiques en 2027 et 2028 – sont cependant trop agrégées pour être directement opérantes dans la construction du budget de l'État.

La définition d'une trajectoire pluriannuelle de dépenses nettes au niveau du sous-secteur des administrations publiques centrales est nécessaire pour rendre opérationnel l'indicateur de dépenses nettes, mais celui-ci devra lui-même être traduit en comptabilité budgétaire sous la forme d'une norme d'évolution des dépenses de l'État[114], et ensuite décliné par ministère ou par mission, en termes de crédits et d'emplois, le cas échéant en mettant en cohérence les lois de programmation sectorielles avec la programmation pluriannuelle des finances publiques.

[112] ANFR, ANSES, CGLLS, CNC, *France compétences*, OFB, OFII. Dans les cas de l'ANSES et de *France compétences*, une majorité des recettes affectés sont plafonnées mais ce n'est pas le cas de toutes.
[113] Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, rapport public thématique, avril 2025.
[114] L'agrégat « périmètre des dépenses de l'État » tel qu'il est défini dans la LPFP 2023-2027 pourrait être utilisé à cette fin.

Une gestion plus restrictive des reports faciliterait également le respect de ces cibles pluriannuelles en exécution.

1 - Un alignement des lois de programmation sectorielles sur la programmation pluriannuelle des finances publiques

L'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) doit conduire à un réexamen des lois de programmation sectorielles en vigueur et plus généralement à une clarification de leur articulation avec la LPFP, qui doit prévaloir sur elles[115].

En 2027, quatre ministères (armées ; intérieur ; justice ; recherche et enseignement supérieur) sont couverts par des programmations sectorielles d'une précision variable. À l'exception de la loi de programmation militaire et la loi de programmation de la recherche qui courent jusqu'en 2030, ces programmations expirent en 2027. La question de leur renouvellement se pose.

Une programmation pluriannuelle sectorielle spécifique conserve en effet sa pertinence pour les budgets comportant une forte proportion d'investissements afin d'assurer une cohérence entre le cadrage budgétaire pluriannuel et la programmation physique des projets. La Cour recommande ainsi un renforcement de la programmation pluriannuelle des investissements d'infrastructures dès lors que ceux-ci correspondent à des projets arbitrés, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 n'ayant à l'inverse fixé qu'un objectif de moyens sans faire les choix nécessaires en termes de projets[116].

En tout état de cause, les lois de programmation sectorielles devraient être alignées dans leur durée et leur contenu sur la prochaine LPFP[117].

2 - Un budget pluriannuel crédibilisé par une évaluation partagée du « tendanciel » et des crédits non répartis pour faire face aux imprévus

Au sein de la LPFP, l'horizon du budget pluriannuel par mission du budget de l'État, aujourd'hui de trois ans, est plus court que celui de la programmation de l'ensemble des administrations publiques, qui est de quatre à sept ans pour le PSMT. L'alignement du budget pluriannuel de l'État sur la durée de la LPFP (et des lois de programmation sectorielles, si elles sont à l'avenir harmonisées) serait souhaitable, quitte à ce que la granularité retenue soit moins fine (ce budget quadriennal à sexennal pourrait par exemple s'appliquer aux 11 départements ministériels au lieu des 32 missions du budget général[118]) et que la prévision intègre des crédits non répartis croissants destinés à boucler le budget annuel, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la date d'adoption de la programmation.

[115] Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses, observations définitives,* février 2024.
[116] Cour des comptes, *Les investissements de l'État dans les infrastructures de transports : donner la priorité aux réseaux existants,* note de synthèse, à paraître.
[117] Au cours de la période précédente, le calendrier différent de la loi de programmation militaire et de la LPFP a largement privé de portée la disposition organique qui prévoit que le HCFP examine la cohérence des projets de lois de programmation sectorielles avec la LPFP en vigueur.
[118] Hors pouvoirs publics et crédits non répartis.

Le statut de la programmation pluriannuelle du budget de l'État est par ailleurs ambigu. Issu d'une négociation interministérielle, ce budget pluriannuel ne reflète ni une prévision technique d'une tendance à politiques inchangées, ni un plafond impératif à des fins de maîtrise des dépenses (conçu initialement comme un plafond fixe au moins pour deux ans, il n'a jamais joué ce rôle). À l'inverse, il a parfois pu être perçu par les ministères comme un socle garanti servant de point de départ pour la négociation de mesures nouvelles.

Afin de lever cette ambiguïté, le budget pluriannuel présenté en LPFP pourrait être décomposé entre une prévision tendancielle à politiques inchangées et des mesures venant augmenter ou, en majorité compte tenu de la situation des finances publiques françaises, minorer la dépense par des économies identifiées et quantifiées.

La discussion budgétaire annuelle au Parlement distinguerait alors plus nettement l'actualisation du tendanciel au vu des derniers éléments d'exécution et l'arbitrage des mesures nouvelles assorties de leur chiffrage[119].

3 - Des plafonds d'emplois pluriannuels pour les ministères et les opérateurs

En matière d'emplois, la LPFP 2023-2027 se contentait de fixer un objectif global de stabilité des emplois de l'État et de ses opérateurs, offrant peu de visibilité aux gestionnaires. Avec l'investissement, l'évolution des effectifs est pourtant une autre dimension de l'action publique nécessitant une gestion pluriannuelle, comme l'illustre la nécessaire anticipation de la baisse de la démographie scolaire par le ministère de l'éducation nationale. Ce manque de précision des objectifs pluriannuels a été comblé pour certains ministères par des lois de programmation sectorielles (armées ; intérieur ; justice) mais celles-ci sont votées sans vision consolidée de l'évolution des effectifs publics et donc sans garantie de leur soutenabilité au regard des objectifs globaux appliqués à ces derniers.

Aussi, la prochaine LPFP devrait décliner, pour chaque ministère, des plafonds d'emplois pluriannuels ayant vocation à être repris en lois de finances[120]. Ces plafonds ministériels seraient complétés par un plafond d'emplois global pour les opérateurs placés sous la tutelle du ministère, lequel serait ensuite individualisé par entité dans les lois de finances annuelles. Les éventuels plafonds d'emplois précisés dans les lois de programmation sectorielles devraient dès lors être identiques à ceux prévus par la LPFP suivant le principe du primat de cette dernière.

Pour que les plafonds d'emplois ministériels soient contraignants, leur niveau doit être fixé en cohérence avec la consommation d'emplois constatée l'année précédente. L'article 12 de la LPFP 2023-2027 prévoit à cet égard que le plafond ne devrait pas excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans chaque ministère, sauf à faire l'objet d'un abattement automatique. Malgré ces dispositions, en 2025, la majorité des ministères présentait une vacance sous plafond supérieure à 1 %, soit un total de 22 626 emplois. Il en va de même pour les opérateurs de l'État.

La Cour rappelle régulièrement l'importance de résorber ces vacances d'emplois, qu'elles concernent les ministères ou leurs opérateurs, afin d'ajuster les autorisations d'emplois à la réalité des effectifs nécessaires et ainsi prévenir des recyclages ultérieurs.

---

[119] Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses,* observations définitives, février 2024.

[120] Cour des comptes, *La masse salariale publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques,* septembre 2026.

Dès lors, un mécanisme automatique de résorption de ces vacances d'emplois garantirait l'effet utile du principe déjà fixé par la loi. En particulier, le pouvoir réglementaire pourrait être habilité à réduire, en cours d'année, le plafond d'emplois d'un ministère ou d'un opérateur de l'État afin de ramener au maximum à 1 % sa vacance sous plafond, sur la base de la consommation des emplois l'année précédente. Il reviendrait au Gouvernement d'en tirer les conséquences dans le prochain projet de loi de finances.

4 - Un encadrement renforcé des reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement

Sur le budget de l'État, l'encadrement par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) des reports de crédits de paiement (CP) d'une année sur l'autre[121] n'a pas empêché leur forte croissance sous l'effet des crises conjoncturelles puisque ceux-ci sont passés de 7,0 Md€[122] en 2019 à 16,8 Md€[123] en 2025 (soit 3,4 % des dépenses de l'État), avec un pic à 43,9 Md€[124] en 2021 lié au plan d'urgence face à la crise sanitaire. Ces reports devraient pourtant constituer une dérogation exceptionnelle accordée aux gestionnaires publics pour aller au-delà du plafond de dépenses autorisé annuellement par le Parlement, et non une facilité revenant à se constituer de vastes enveloppes échappant au réexamen annuel.

Ces reports correspondent en partie à des restes à payer sur des engagements déjà souscrits, qui se justifient dans le cas de retards ou différés de paiement ; mais ils incluent aussi des dépenses qui s'exécutent naturellement sur plusieurs années et qu'il conviendrait de budgétiser sincèrement en loi de finances initiale. À titre d'illustration, la mission *Plan de relance* du budget de l'État a bénéficié depuis 2022 d'un montant annuel moyen de reports de 4,9 Md€, essentiellement dû à l'exécution sur plusieurs années de dépenses non budgétisées en loi de finances initiale.

Dès lors, comme la Cour l'a recommandé dans ses quatre derniers rapports sur le budget de l'État[125], il serait souhaitable d'encadrer davantage les reports de crédits, dans le respect de la LOLF, en réservant les reports de CP aux seuls restes à payer que justifie un objectif de souplesse de gestion et les reports d'autorisations d'engagement (AE) aux seules opérations d'investissement programmées mais non engagées que les dotations en AE de la loi de finances en cours ne permettent pas de couvrir (hors fonds de concours). Il en résulterait une transparence et une sincérité renforcées de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement et un pilotage plus rigoureux des crédits en cours de gestion.

C - Des cordes de rappel en cas de dérapage (levier n° 7)

Parmi les facteurs de dérapage des finances publiques figure le risque d'un écart entre la prévision et l'exécution, en dépenses comme en recettes. C'est pour prévenir ce risque que divers instruments de régulation infra-annuelle jouent le rôle de cordes de rappel. Plusieurs pistes existent pour renforcer ces freins d'urgence activables en cas de dérapage de la dépense ou de sous-exécution des recettes.

[121] L'article 15 de la LOLF plafonne les reports à 3 % des crédits inscrits par programme en loi de finances initiale, sauf disposition dérogatoire en loi de finances.
[122] Dont 1,0 Md€ au titre de fonds de concours.
[123] Dont 2,8 Md€ au titre de fonds de concours.
[124] Dont 5,9 Md€ au titre de fonds de concours.
[125] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022*, avril 2023, et millésimes suivants : 2023, 2024 et 2025.

1 - Un pouvoir de blocage des dépenses discrétionnaires

L'exécution de dépenses discrétionnaires par les responsables de programme est réputée respecter l'autorisation budgétaire votée par le Parlement. Toutefois, certaines dépenses constituent des guichets ouverts, dont l'évolution peut dépasser la prévision de la loi de finances.

Pour prévenir cette situation, un pouvoir de blocage des dépenses discrétionnaires pourrait être confié au ministère chargé des comptes publics et exercé en son nom par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Ce pouvoir de blocage viserait l'engagement de dépenses qui conduirait à excéder l'enveloppe initiale autorisée par la loi de finances, sauf à ce que des économies soient mises en œuvre à due concurrence au sein du même programme budgétaire. Il pourrait par exemple s'exercer sur des dépenses de guichet comme le *Pass Culture*, *MaPrimeRénov'* ou sur des appels à projets qui ne constituent pas des droits contributifs pour les usagers. Sauf intervention d'une loi de finances rectificative, ces dépenses ainsi bloquées seraient engagées et payées au cours de l'année N+1.

Ce système de guichet fermé existe dans plusieurs pays : en Allemagne avec le gel de dépenses menaçant la tenue de l'exécution, au Royaume-Uni avec les dépenses plafonnées par opposition aux dépenses de prestations sociales ou aux Etats-Unis avec le pouvoir de séquestration de crédits en cas de dépassement des plafonds.

2 - Des mises en réserve plus effectives

L'article 51 de la LOLF prévoit la mise en réserve d'une partie des crédits adoptés en loi de finances initiale. Celle-ci est mise en œuvre par le ministère chargé des comptes publics, dans le respect du taux prévu en annexe à la loi de finances. Cette réserve est une enveloppe assurantielle susceptible d'être mobilisée en cours d'année, par exemple pour financer des dépenses exceptionnelles liées à une crise ou pour éviter une hausse du déficit public en cas de recettes inférieures à la prévision initiale. Pour garantir son effet utile, la mise en réserve doit dès lors être positionnée sur des dépenses pilotables, susceptibles d'économies en cours d'année. Elle est à l'inverse inopérante si elle porte sur des crédits associés à des dépenses obligatoires mal budgétisées, qu'il faudra libérer avant la fin de la gestion.

En 2025, 8,7 Md€ ont ainsi été gelés en début de gestion, à raison d'un taux de mise en réserve de 0,5 % sur les dépenses de personnel et de 5,5 % sur les autres dépenses, à l'exclusion des programmes exonérés de mise en réserve. Cette dernière a été portée à 15,6 Md€ par surgel, avant que 10,8 Md€ soient dégelés en cours de gestion et 3,3 Md€ annulés en fin de gestion, pour ne laisser que 1,5 Md€ en fin d'année de réserve résiduelle[126].

Pour renforcer ce mécanisme, une liste de mesures d'économies pourrait être identifiée en début de gestion au sein de chaque programme concerné par la mise en réserve, afin d'expliciter les décisions à prendre en cas d'activation de ce frein d'urgence[127]. Il en résulterait une meilleure capacité à mobiliser la mise en réserve comme un levier de pilotage budgétaire alors qu'elle reste aujourd'hui partiellement positionnée sur des dépenses difficilement susceptibles d'économies en cours d'année.

[126] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2025 – résultats et gestion*, avril 2026.
[127] Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, observations définitives, février 2024.

3 - Un ajustement en cours d'année des paramètres des réductions et crédits d'impôt en fonction de l'exécution de l'année précédente

Les réductions et crédits d'impôt constituent une catégorie spécifique de dépenses fiscales qui se distinguent par leur caractère paramétrable (la réduction ou le crédit étant le plus souvent exprimé comme un pourcentage d'une assiette donnée, dans la limite d'un plafond). Par ailleurs, dès lors qu'ils entrent dans le calcul de liquidation de l'impôt de façon spécifique, leur montant en exécution est connu avec précision par l'administration.

En cas d'écart entre cette exécution et l'estimation ayant servi de base aux prévisions des années suivantes dans la LPFP (cf. levier n° 2), il serait donc possible d'ajuster les paramètres de la réduction ou du crédit d'impôt pour ramener le coût au niveau du montant prévu[128].

Les paramètres des réductions et crédits d'impôt étant cependant de niveau législatif, leur ajustement ne peut en principe se faire qu'en loi de finances initiale, soit deux années après le dérapage constaté (c'est-à-dire lors de la discussion du PLF N+ 2 au vu des résultats de l'exécution N). Une année pourrait être gagnée si cet ajustement était obligatoirement réalisé en loi de finances rectificative ou de fin de gestion, ou, mieux encore, si les paramètres de calcul de chaque réduction et crédit d'impôt étaient inscrits dans la loi sous la forme d'une fourchette, en renvoyant au pouvoir réglementaire la fixation du taux annuel.

III - Un pilotage renforcé des dépenses et des recettes des administrations de sécurité sociale

Compte tenu de leur poids, la maîtrise des comptes publics dans la durée nécessite de renforcer le pilotage des administrations de sécurité sociale afin de garantir que leur trajectoire financière soit compatible avec celle d'une réduction durable du déficit public et du poids de la dette. Cette préoccupation est d'autant plus urgente que la Cour a signalé la profonde anomalie que constitue la perpétuation jusqu'à 2029 au moins d'un déficit important de la sécurité sociale sans plan formalisé de retour à l'équilibre[129].

A - Une trajectoire de retour à l'équilibre étayée pour la sécurité sociale (levier n° 8)

Le déficit des régimes obligatoires de base a atteint ces dernières années un niveau inédit hors période de crise économique ou sanitaire (21,6 Md€ en 2025). Pour retrouver l'équilibre en 2029, le rapport annexé à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 indique qu'il serait nécessaire de réaliser 12 Md€ d'économies par an. Toutefois, comme la Cour l'a constaté[130], ce rapport n'évoque aucune piste, en recettes comme en dépenses, permettant de documenter et de crédibiliser un tel engagement.

En l'absence de mesures nouvelles de redressement et dans un contexte de déficits persistants, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) devra porter un

[128] Cour des comptes, *Piloter et évaluer les dépenses fiscales*, note thématique, juillet 2023.
[129] Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2026.
[130] Cour des comptes, « Une situation financière dégradée, des marges de manœuvre à reconstituer », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026.

montant croissant de dette sociale. L'ACOSS a pourtant pour mission d'être le gestionnaire de la trésorerie de la sécurité sociale – c'est-à-dire de répartir les ressources et de financer les décalages entre les encaissements de recettes et les décaissements de prestations – mais elle n'a pas vocation à financer des déficits pérennes. Surtout, le financement par la dette d'un déficit pérenne de ces régimes ne présente pas de justification sociale ou économique et constitue une rupture des « contrats » que constituent la logique assurantielle et le régime par répartition, au détriment des générations futures.

Dès lors, au-delà de l'objectif de dépenses nettes par sous-secteur évoqué ci-dessus, la prochaine LPFP devrait fixer une trajectoire de retour à l'équilibre au maximum d'ici 2030, reprise dans la LFSS pour 2028. À partir de 2030, chaque loi de financement de la sécurité sociale devrait obligatoirement présenter un solde des régimes obligatoires de base à l'équilibre.

La définition de cette trajectoire pluriannuelle gagnerait à être complétée de règles de pilotage explicites pendant la phase d'ajustement. L'ensemble des mesures envisagées sur la période de programmation devrait être défini précisément, les dépenses nouvelles comme les économies, de manière à disposer non plus seulement d'une prévision pluriannuelle à politique constante, mais aussi d'objectifs-cibles pluriannuels et des moyens de les atteindre. Pendant la phase d'ajustement, toute mesure ne figurant pas dans la trajectoire devrait être financée en loi de financement annuelle[131]. Enfin, une règle transverse commanderait d'affecter les surplus conjoncturels éventuels de recettes à la réduction du déficit ou à la résorption de la dette.

B - Des outils de maîtrise de l'évolution des prestations sociales (levier n° 9)

Par rapport à d'autres dépenses d'intervention, les prestations sociales se singularisent par leur rigidité, qui résulte notamment de leur indexation légale sur l'inflation, avant toute action législative ou réglementaire. Il appartient donc au législateur d'adopter chaque année des dispositions s'il entend déroger à la règle d'indexation des prestations qui, à défaut de disposition dérogatoire, s'applique automatiquement.

Cette rigidification pèse non seulement sur les comptes de la sécurité sociale, à travers la revalorisation annuelle des retraites qui dégrade tendanciellement le solde du système de retraites et celle des prestations familiales, mais aussi sur les comptes de l'État et des collectivités territoriales, qui financent d'autres prestations sociales telles que l'allocation aux adultes handicapés (AAH), la prime d'activité, les aides au logement ou le revenu de solidarité active (RSA).

Dès lors, outiller les décideurs publics pour maîtriser l'évolution des prestations sociales permettrait de restaurer un pouvoir d'arbitrage dans l'allocation des ressources publiques, s'agissant notamment de leur indexation ou non sur l'inflation, à l'instar des marges de manœuvre dont disposent les partenaires sociaux en matière d'assurance-chômage ou de retraites complémentaires.

[131] Cour des comptes, *L'objectif national d'assurance maladie : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025.

1 - Assouplir les modalités d'indexation des prestations sociales

Les modalités d'indexation des prestations sociales sont, pour l'essentiel, fixées par voie législative. En particulier, l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale fixe le principe d'une indexation sur l'évolution annuelle des prix à la consommation hors tabac. C'est ainsi que les pensions de retraite, les minima sociaux, la prime d'activité ou encore les allocations familiales et les aides au logement sont revalorisés tous les ans, sauf disposition législative contraire. Pour un point d'inflation, les prestations sociales croissent de l'ordre de 4,5 Md€ en année pleine à raison de cette règle d'indexation, qui ne s'applique toutefois ni aux retraites complémentaires ni à l'allocation de retour à l'emploi, lesquelles se situent en dehors du champ des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

De nombreux pays de la zone euro tels que l'Allemagne, l'Italie ou le Portugal ont procédé à des sous-indexations de prestations sociales à des fins de maîtrise de la dépense publique durant la période récente, singulièrement durant les épisodes inflationnistes[132]. Comme il a été rappelé ci-dessus à l'appui de la mesure n° 1, la France a également procédé à de telles sous-indexations en 2014, 2015, 2019 et 2020, en recourant à des dispositions dérogatoires votées en lois de finances validées par le Conseil constitutionnel, lequel a également accepté une indexation différente entre prestations sociales[133] et une indexation différente des pensions selon leur niveau, sous réserve qu'elle reste limitée dans le temps et dans son ampleur[134].

La maîtrise dans la durée de l'évolution des prestations sociales serait facilitée si le pouvoir réglementaire bénéficiait de marges de manœuvre accrues dans l'application des règles d'indexation. Des dispositions législatives incluses dans la LPFP pourraient ainsi lui renvoyer la fixation des coefficients de revalorisation annuelle des pensions et des autres prestations sociales, en prévoyant un plancher. Pour les pensions plus particulièrement, la revalorisation s'inscrirait dans le cadre de fourchettes déterminées par la loi en tenant compte de la jurisprudence constitutionnelle.

2 - Un coefficient de soutenabilité appliqué à l'évolution des retraites de base

Les règles actuelles de pilotage du système de retraites n'ont pas fixé de mécanisme garantissant son équilibre face aux évolutions démographiques structurelles telle que la dégradation du ratio de dépendance. Dès lors, il revient aux pouvoirs publics de définir les évolutions paramétriques du système, notamment à travers l'allongement de la durée des carrières. Cette logique fait entièrement reposer sur les pouvoirs publics la charge de l'équilibre du système de retraites, au risque d'épuiser sa capacité de réforme et de laisser s'installer un déficit durable du système dans son ensemble ou des régimes de base, sans corde de rappel.

Des pays comme l'Allemagne ont fait le choix, tout en préservant un système de retraites majoritairement par répartition, de fixer des règles de pilotage garantissant son équilibre de moyen terme. En particulier, un coefficient de soutenabilité peut conduire à sous-indexer automatiquement la revalorisation des retraites, sauf accord des partenaires sociaux pour mettre en œuvre d'autres évolutions paramétriques.

---

[132] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2026.
[133] Conseil constitutionnel, décision n° 2018-77 DC du 28 décembre 2018, loi de finances initiale pour 2019.
[134] Conseil constitutionnel, décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

De manière comparable, les partenaires sociaux gestionnaires du régime complémentaire AGIRC-ARRCO se sont dotés d'une règle de pilotage de ses réserves (avec un minimum représentant six mois de prestations) sur un horizon de 15 ans à travers l'accord signé le 5 octobre 2023 pour la période 2023-2026[135]. Il prévoit que la valeur de service du point des retraites complémentaires est fixée par rapport à l'évolution de l'indice des prix minoré d'un indicateur de soutenabilité afin de maintenir les réserves du régime au niveau convenu. Cette règle conduit à une sous-indexation annuelle de 0,4 point.

Il serait possible d'instaurer un tel mécanisme pour les régimes de base en mettant en place une règle mécanique de sous-indexation, de report de l'âge d'ouverture des droits ou d'allongement de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein en cas de déficit prévisionnel de ces régimes, ces deux derniers leviers présentant également des incidences positives pour la compétitivité et l'emploi[136]. La règle s'appliquerait tant que ces régimes demeureraient déficitaires, sauf disposition en loi de financement de la sécurité sociale permettant d'atteindre autrement la cible d'équilibre de moyen terme.

C - Un pilotage renforcé de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (levier n° 10)

Créé en 1996, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est fixé chaque année par le Parlement en loi de financement de la sécurité sociale et décliné par sous-objectifs. Comme l'a récemment constaté la Cour[137], depuis 2020, l'ONDAM n'a plus permis une maîtrise suffisante des dépenses d'assurance maladie. Pour lui rendre sa crédibilité, il conviendrait de renforcer sa pluriannualité et sa gouvernance et de disposer de leviers de régulation sectoriels plus complets et plus efficaces.

1 - Une trajectoire pluriannuelle cohérente avec les LPFP, plus contraignante et mieux étayée

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP), mises en place par la réforme constitutionnelle de 2008, établissent une trajectoire pluriannuelle d'ensemble des finances publiques, en principe cohérente avec les objectifs européens d'équilibre à moyen terme. Cette trajectoire n'a cependant pas de valeur contraignante pour les lois de finances, ni pour les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Dans les LPFP, l'ONDAM pluriannuel figure au sein du sous-secteur des administrations de sécurité sociale. Séparément, un rapport annexé aux LFSS est soumis chaque année au vote du Parlement. Il décrit la trajectoire à quatre ans de l'ONDAM en pourcentage. Or, les trajectoires formulées dans la dernière LPFP (2023-2027) et dans la LFSS ont divergé dès la première année d'application de la première : l'écart cumulé avec l'objectif initial de la LPFP atteint 4,3 Md€ en 2026. Il en va de même pour la trajectoire à quatre ans annexée à la LFSS : elle a été rehaussée chaque année au vu de l'exécution, sans mécanisme correcteur.

[135] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, février 2025.
[136] Cour des comptes, *Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, communication au Premier ministre, avril 2025.
[137] Cour des comptes, « L'ONDAM, un outil de régulation des dépenses de santé nécessaire et à renforcer », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026.

Enfin, dans la présentation de l'ONDAM, les éléments essentiels de sa construction ne sont pas toujours exposés de façon transparente et ne permettent pas d'apprécier le réalisme des hypothèses retenues et des objectifs de maîtrise de la dépense.

Il est donc nécessaire de mettre en place un cadre pluriannuel pertinent et documenté pour définir une trajectoire financière de l'ONDAM crédible, cohérente avec la trajectoire d'ensemble des finances publiques fixée par la LPFP, et articulant une vision financière avec les priorités de santé publique[138].

En amont de la prochaine LPFP, il conviendrait à cette fin de conduire des travaux approfondis de construction du tendanciel, fondés sur les déterminants structurels des dépenses de santé, en distinguant les évolutions inéluctables (vieillissement) et les points d'incertitude (contexte macroéconomique, innovation, comportements de prescriptions ou de recours aux soins). La trajectoire-cible d'ONDAM serait définie en intégrant au tendanciel une enveloppe de mesures nouvelles et des objectifs d'économies.

Pour que la cohérence avec la LPFP soit assurée, les « rebasages[139] » d'une année à l'autre en loi de financement devraient être proscrits. Le respect de la trajectoire devrait en outre être assuré au niveau de chaque sous-objectif.

Pour la construction de l'ONDAM annuel, un principe de bonne gestion conduirait à conditionner la mise en œuvre des mesures nouvelles au respect de la trajectoire et à la réalisation effective d'une proportion suffisante des économies prévues. En outre, les économies résultant des mesures de maîtrise médicalisée prévues en LFSS devraient être mieux justifiées, en précisant les déterminants de la dépense (prix et volume) retenus.

Enfin, afin de donner de la visibilité aux financeurs du système du santé, la trajectoire pluriannuelle pourrait contenir un objectif visant à stabiliser les parts respectives de l'assurance maladie et des autres financeurs, notamment les organismes complémentaires et les assurés.

Une allocation des moyens guidée par l'efficience

Pour assurer la soutenabilité des dépenses de santé, la recherche d'économies est inséparable de celle de davantage d'efficience. Or, comme la Cour l'a documenté[140], on constate des écarts significatifs entre départements dans les dépenses par patient prises en charge par l'assurance maladie, qui suggèrent l'existence d'importantes marges d'efficience en matière de pratiques et de prises en charge atypiques. Pour réduire ces écarts et les surcoûts associés, il conviendrait de tarifier les activités hospitalières et libérales sur la base d'une méthodologie plus étayée, fondée sur une analyse systématique et automatisée des écarts de pratiques et de dépenses, standardisées[141] entre départements, notamment en matière de traitement des maladies chroniques, principal facteur de hausse des dépenses de santé.

[138] Cour des comptes, *L'objectif national d'assurance maladie : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025.
[139] Le rebasage consiste à corriger l'objectif de dépense de l'année N+1 pour l'aligner sur la réalité de l'exécution financière constatée en année N plutôt que sur les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle initiale.
[140] Cf. notamment Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie*, avril 2025.
[141] Il s'agit de la moyenne nationale des prises en charge par patient par l'assurance maladie. La moyenne des dépenses de santé par assuré était d'environ 3 000 € en 2024.

Cette analyse permettrait d'identifier et d'objectiver les causes de l'hétérogénéité des dépenses entre territoires (démographie, prévalence des pathologies, inégalités d'accès aux soins, écarts aux recommandations scientifiques). Elle mériterait d'être élargie aux dépenses du secteur médico-social, également couvertes par l'ONDAM, afin de définir une trajectoire de dépense guidée par la promotion de parcours plus intégrés et économiquement viables.

Ces efforts devraient permettre de ramener vers la moyenne nationale les dépenses des départements où elles sont le plus élevées. Ils devraient s'accompagner d'une réorganisation de la carte hospitalière, pour concilier concentration (établissements d'une taille critique suffisante), accessibilité et pertinence des parcours de soins. La Cour a récemment formulé plusieurs recommandations pour y parvenir[142]. À plus court terme, il importe de rétablir la situation financière des hôpitaux publics, dont le déficit a atteint 2,3 Md€ en 2025. Afin de piloter leur rétablissement financier, la Cour a recommandé la définition de stratégies individuelles territorialisées de redressement[143]. Au niveau national, la négociation avec les fédérations hospitalières d'un protocole pluriannuel d'évolution des ressources des établissements serait de nature à leur donner plus de visibilité financière. Enfin, la fixation des tarifs, qui repose en principe sur des critères économiques en lien avec les coûts par groupes homogènes de séjours, devrait être fondée sur des analyses plus précises et actualisées plus fréquemment.

La maîtrise des dépenses de produits de santé est un autre levier majeur d'efficience. Pour une meilleure allocation des moyens dans l'admission au remboursement des produits de santé, la Cour a recommandé[144] de renforcer l'évaluation médico-économique des produits de santé afin de mieux étayer les négociations entre le Comité économique des produits de santé (CEPS) et les industries pharmaceutiques, de renégocier plus souvent les prix des médicaments innovants selon leur efficacité, et de réviser les nomenclatures des dispositifs médicaux remboursés par l'assurance maladie, avec des objectifs de baisse tarifaire pour favoriser le bon usage et la maîtrise des volumes.

2 - Une mise en réserve consolidée, notamment pour les soins de ville

Chaque année, en début de gestion, la direction de la sécurité sociale fixe la répartition d'une mise en réserve au sein de l'ONDAM. Celle-ci prévoit notamment le gel d'une partie des crédits destinés à financer l'activité et les missions des établissements de santé. Elle porte aussi sur les dépenses d'autonomie, les investissements, le fonds d'intervention régional ou les autres prises en charge. Toutefois, elle ne concerne que marginalement les soins de ville.

Pour l'année 2026, la mise en réserve s'élève à 1,1 Md€, soit 0,4 % de l'ONDAM et porte pour moitié sur les établissements de santé (621 M€) mais ne prévoit que 100 M€ sur les soins de ville.

Ce très faible taux de mise en réserve sur les soins de ville (moins de 0,1 %) conduit à une situation où tout dépassement sur ce sous-objectif est au premier chef gagé par l'annulation de crédits initialement prévus pour le financement de l'hôpital, du médico-social ou de l'investissement. La consolidation d'une véritable mise en réserve sur les soins de ville

[142] Cf. notamment : Cour des comptes, « Les hospitalisations inadéquates : des parcours de soin à réorganiser, des économies importantes à mobiliser », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026, qui chiffrait à 1,3 Md€ l'économie nette pouvant résulter d'un plan d'action territorialisé visant à réduire les hospitalisations inadéquates de 30 % en quatre ans.

[143] Cf. Cour des comptes, « L'ONDAM, un outil de régulation des dépenses de santé nécessaire et à renforcer », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026.

[144] Cf. par exemple Cour des comptes, « Les médicaments anti-cancéreux : mieux réguler en préservant un accès rapide aux traitement innovants », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2024.

constituerait une forme d'auto-assurance qui pourrait se matérialiser par un gel des mesures nouvelles, telles que les revalorisations conventionnelles, tant que le comité d'alerte de l'ONDAM n'aurait pas jugé plausible la tenue de l'objectif annuel (*v. infra*). En cas de risque sérieux de dépassement imputable au sous-objectif des soins de ville, la mise en œuvre des revalorisations conventionnelles serait ainsi suspendue, comme en 2025. Le comité d'alerte examinerait ensuite si le montant d'ONDAM voté pour l'année suivante en loi de financement permet de financer la revalorisation prévue, compte tenu de l'évolution spontanée de la dépense du sous-objectif, ou s'il est nécessaire de relancer un nouveau cycle de négociations conventionnelles [145].

En outre, le taux de la mise en réserve globale sur l'ONDAM, s'appliquant à chaque sous-objectif tout en pouvant être modulé selon les spécificités de chacun d'entre eux, gagnerait à être rehaussé. Une part importante de cette mise en réserve aurait vocation à être dégelée sauf événements imprévus ou exceptionnels, mais elle prémunirait les pouvoirs publics contre des dépassements globaux de l'ONDAM tels que ceux observés au cours de la période récente.

3 - Un mécanisme d'alerte renforcé

Créé par la loi de 2004, le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie (« comité d'alerte de l'ONDAM ») est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement.

Le comité rend chaque année trois avis. Dans son premier avis, rendu au plus tard le 15 octobre, le comité doit présenter ses réserves s'il constate, compte tenu des données dont il dispose, que l'objectif du PLFSS déposé par le Gouvernement ne peut pas être respecté au vu de l'évolution prévisionnelle des dépenses d'assurance maladie. Pour les PLFSS récents, il a décrit le coût important des mesures nouvelles prévues et l'insuffisante précision des modalités de mise en œuvre des économies attendues sans que le projet du Gouvernement ait été ajusté en conséquence.

Il est nécessaire de renforcer la portée de premier avis sur la construction de l'ONDAM. Cela passe par un changement de la date de sa publication, qui devrait intervenir avant le début de la discussion au Parlement, en modifiant l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale. Cet avancement du calendrier nécessiterait en amont une modification du calendrier de travail des administrations et des arbitrages politiques plus précoces sur le PLFSS[146]. Compte tenu des échéances électorales, cet avancement du calendrier pourrait n'intervenir qu'à partir de 2028 pour la préparation du PLFSS 2029.

Une plus forte articulation avec le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) pourrait également renforcer la portée du comité d'alerte : ce dernier transmettrait son analyse au HCFP, qui pourrait en disposer dans l'élaboration de son avis d'ensemble sur les projets de lois de finances et de financement. Comme l'avis du HCFP, celui du comité d'alerte ne serait publié qu'après le dépôt du PLFSS.

---

[145] Cour des comptes, *L'objectif national d'assurance maladie : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025.

[146] Cour des comptes, *L'objectif national d'assurance maladie : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins*, note de synthèse, avril 2025.

Le deuxième avis du comité est rendu au plus tard le 1er juin et porte sur le respect de l'ONDAM pour l'exercice en cours. Le risque de dépassement est jugé sérieux si son ampleur prévisible est supérieure à un seuil de 0,5 %. Après le déclenchement de l'alerte, le Gouvernement doit présenter des mesures de redressement. Le comité d'alerte rend ensuite un avis sur leur impact financier.

En 2025, face à la poursuite du dérapage des dépenses de soins de ville, le comité a, pour la première fois depuis 2007, déclenché l'alerte sans attendre. Ce déclenchement a conduit le Gouvernement à proposer un plan d'économies dont l'exécution a permis le respect de la cible d'ONDAM fixé en LFSS 2025.

Toutefois, les leviers de régulation infra-annuelle peuvent contredire des objectifs de redressement pluriannuels. En 2025, une fois le risque de dépassement de 1,5 Md€ sur les soins de ville constaté, les mesures du plan d'action sur ce sous-objectif n'ont pas dépassé 750 M€. 680 M€ de dotations budgétaires ont été annulées sur les autres sous-objectifs, notamment les établissements de santé. Or, les mesures portant sur les hôpitaux risquent d'aggraver leurs résultats financiers (donc aussi le solde public « toutes administrations publiques (APU) »), surtout lorsque les crédits annulés sont « soclés » dans la construction de la LFSS suivante, ce qui a été le cas en 2025.

Les mesures d'économies devraient donc être calibrées en proportion du dépassement constaté sur chaque sous-objectif.

IV - Des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales clarifiées et prévisibles

A - Une nécessaire amélioration de l'information relative aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales (levier n° 11)

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a permis une amélioration significative de la lisibilité des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales en prévoyant que soit adjoint au PLF un rapport sur la situation des finances publiques locales. Ce dernier détaille notamment les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui se sont élevés à 156,9 Md€ en 2025.

Pour autant, l'architecture du budget de l'État ne reflète pas les distinctions opérées dans ce rapport.

En particulier, il n'est pas possible au sein du budget de l'État de distinguer en lecture directe les fractions d'impôts nationaux partagés transférés aux collectivités à la suite de transferts de compétences ou de réformes d'impôts locaux, les dotations budgétaires et la fiscalité locale.

L'essentiel des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales transite par le compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales* » (129,9 Md€ en 2025). Toutefois, celui-ci comprend également des impôts directs locaux collectés par l'État pour les collectivités (taxes foncières), non compris dans les transferts, sans inclure en revanche une grande partie des impôts nationaux partagés avec les collectivités (l'ensemble des fractions de

la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, la plupart des fractions de droits d'accise sur les énergies et la fraction de TVA attribuée aux régions en compensation de la suppression de la part régionale de la dotation globale de fonctionnement - DGF - en 2018) ni les impôts transférés (droits de mutation à titre onéreux et taxe sur les certificats d'immatriculation automobile). La Cour estime que plus du quart (39,6 Md€) des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ne sont retracés en 2025 dans aucun document budgétaire.

Par ailleurs, l'articulation entre les missions *Relations avec les collectivités territoriales* et *Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales* du budget de l'État est insatisfaisante puisqu'elle ne distingue pas clairement les dotations budgétaires de l'État au profit des collectivités (y compris en compensation de suppression d'impôts locaux) des concours financiers, dont les crédits sont évaluatifs puisque ces concours sont des affectations d'impôts.

Afin de permettre au Parlement d'être pleinement éclairé sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, deux chantiers de clarification budgétaire devraient être engagés par la prochaine LPFP.

En premier lieu, le compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales* devrait retracer l'ensemble des transferts de recettes fiscales aux collectivités territoriales[147]. Ayant initialement vocation à retracer les impôts locaux collectés par l'État et reversés aux collectivités territoriales (par exemple les taxes foncières ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères), il retrace désormais également certaines fractions d'impôts nationaux attribuées aux collectivités à la suite de transferts de compétences (fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour compenser les transferts de compétence relatifs au revenu minimum d'insertion, au revenu de solidarité active, à Mayotte ou au financement de la formation professionnelle), de la suppression d'impôts locaux ou du partage d'impôts nationaux (TVA et accises sur les énergies). Pour autant, cette extension du périmètre du compte de concours financiers au-delà de sa vocation initiale ne s'est pas traduite par un recensement exhaustif des transferts de recettes fiscales de l'État vers les collectivités territoriales (cf. *supra*). Il conviendrait que ce compte retrace l'intégralité de ces transferts en distinguant clairement dans son architecture les impôts locaux et les compensations de recettes d'anciens impôts locaux[148].

En deuxième lieu, il conviendrait de revoir le périmètre des prélèvements sur recettes (PSR) pour les circonscrire aux seuls concours financiers de l'État dont le montant a un caractère évaluatif et inscrire les autres concours en crédits budgétaires au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*[149]. En 2025, les 27 PSR ont représenté 46,1 Md€ de crédits de paiement, portés principalement par la DGF (27,4 Md€), dont la loi de finances fixe exactement le montant, et deux autres prélèvements à caractère évaluatif, le FCTVA (8,1 Md€) et la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives utilisées pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière des entreprises sur les locaux industriels (4,5 Md€).

[147] Le mécanisme des avances sur douzièmes devrait être réservé aux flux déjà intégrés au compte d'avances, tandis que les flux qui y seraient nouvellement intégrés seraient versés aux collectivités au fur et à mesure de leur encaissement par l'État.

[148] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Compte de concours financiers* Avances aux collectivités territoriales, avril 2026.

[149] Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025, Mission* Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, avril 2026.

Il résulte de l'évolution en 2021 de la notion de prélèvement sur recettes[150] une porosité importante entre les crédits inscrits dans les missions *Relations avec les collectivités territoriales* et *Prélèvements sur recettes*. Certaines dotations dont les crédits sont portés par la mission *Relations avec les collectivités territoriales* compensent en effet des charges transférées ou des pertes de fiscalité locale et correspondent à la définition originelle des prélèvements sur recettes. À l'inverse, la mission *Prélèvements sur recettes* a vu de nombreux dispositifs de soutien exceptionnels être créés en son sein à l'occasion de la crise sanitaire de 2020, alors qu'ils ne correspondaient ni à des compensations de charges ni à des pertes de recettes fiscales locales dues à une modification législative, et que de tels dispositifs de soutien exceptionnels existaient déjà au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Une clarification apparaît dès lors nécessaire afin de distinguer les éléments de fiscalité transférée (évaluatifs) des dotations budgétaires (dont le montant est défini). Elle l'est d'autant plus que la création de PSR peut relever de considérations d'opportunité. Les PSR constituant une opération en recettes, ils ne sont pas considérés comme des charges et peuvent être créés par amendement parlementaire en compensant leur montant par l'augmentation d'une recette, alors que l'article 40 de la Constitution interdit aux amendements parlementaires de créer une charge même gagée par une économie de même montant. En outre, ces PSR ne constituant pas des crédits budgétaires, ils ne peuvent être ajustés en cours d'année sans l'intervention d'une loi de finances rectificative.

B - À l'horizon de la LPFP, une trajectoire financière pluriannuelle des ressources des collectivités incluant les transferts de l'État et renforçant la péréquation (levier n° 12)

Les finances publiques locales ne peuvent être pilotées indépendamment de l'ensemble des finances publiques. Les recettes des collectivités territoriales sont désormais majoritairement constituées de ressources dont les possibilités d'augmentation à leur main se sont réduites et qui incluent une part croissante de fractions d'impôts nationaux qu'elles partagent avec d'autres pans de la sphère publique.

L'articulation des cycles budgétaires nationaux et locaux impose une visibilité réciproque et des dispositifs stables. Le budget de l'État est préparé par le Gouvernement dès l'été *n-1* et, habituellement, discuté puis adopté par le Parlement dans le dernier trimestre de l'année *n-1*. Les collectivités disposent d'un peu plus de latitude puisqu'elles peuvent adopter leurs budgets de l'année *n* jusqu'au 15 avril de l'année *n*. En pratique, les collectivités construisent leurs budgets en même temps que la discussion parlementaire sur le budget de l'État. Des changements importants au cours de la discussion parlementaire compliquent la construction des budgets des collectivités. Un cadre stable de contribution des collectivités au redressement des finances publiques est donc indispensable, à rebours de la politique erratique remettant en cause chaque année les modalités de cette contribution par l'introduction de dispositifs nouveaux ou l'abandon de mécanismes existants.

[150] Alors que l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 restreignait le champ des PSR aux seules compensations de charges ou de perte de fiscalité locale, dont les montants correspondants devaient être définis et évalués de manière précise, la loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 en a singulièrement élargi le champ en actant le principe général d'un prélèvement sur recette au profit des collectivités, indépendamment de sa destination.

Les décisions nationales conduisant à des augmentations de dépenses locales sans concertation préalable constituent à cet égard un irritant pour les collectivités territoriales. À titre d'illustration, l'augmentation au 1er juillet 2022 de la valeur du point d'indice de l'ensemble des fonctionnaires, annoncée le 28 juin précédent, fournit un exemple de décision prise nationalement sans considération du cycle de décision des collectivités.

Le principal levier pour que les collectivités contribuent au redressement des finances publiques consiste à garantir une visibilité réciproque et de long terme des relations financières entre l'État et ces dernières. Cette visibilité nécessite, d'une part, l'élaboration, avec les représentants des collectivités, de trajectoires différenciées pour chaque niveau de collectivité de leurs recettes, de leurs dépenses et de leurs soldes ; et d'autre part, l'élaboration d'une trajectoire des transferts financiers de l'État qui porte sur la totalité de leur périmètre.

Bien que la Cour l'ait souligné à plusieurs reprises, la trajectoire des finances publiques locales inscrite dans les LPFP ne distingue pas les différents échelons de collectivités, qui diffèrent pourtant à la fois par leurs missions, leurs ressources et leurs situations financières. Il conviendrait donc qu'en association étroite avec les représentants des collectivités, la LPFP fixe une trajectoire de dépenses nettes propre aux collectivités, ensuite déclinée pour chaque échelon et soumise à l'approbation du Parlement. Les projets annuels de lois de finances en actualiseraient au besoin les cibles, en particulier dans le rapport sur la situation des finances publiques locales qui y est annexé.

Par ailleurs, il importe de donner de la visibilité à long terme aux collectivités sur les transferts financiers de l'État, alors que le dispositif actuel, sous la forme d'une norme d'évolution des concours financiers de l'État fixée par les LPFP, reste inopérant, comme l'ont montré avec évidence les exercices 2023 et 2024, et ne porte de surcroît que sur un périmètre restreint qui ne représente qu'un tiers de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales dès lors qu'il omet notamment les transferts de fractions d'impôts nationaux.

Ces trajectoires pluriannuelles par niveau de collectivité devraient être garanties par un mécanisme à la fois simple (prise en compte de l'intégralité des ressources, appui sur un nombre réduit de paramètres prenant en compte des données contemporaines, limitation des exceptions) et à forte dimension péréquatrice. La répartition de la contribution de chaque catégorie de collectivités aux objectifs prendrait ainsi en compte leur richesse relative, appréciée par des indicateurs de ressources et de charges par habitant.

C - Un soutien mieux organisé de l'État à l'investissement des collectivités (levier n° 13)

1 - Réformer le FCTVA pour orienter plus étroitement le soutien de l'État aux investissements des collectivités territoriales

Au-delà des mesures de court terme présentées en première partie, de manière plus structurelle, deux scénarios d'évolution peuvent être avancés afin de réduire les coûts de gestion du FCTVA, garantir son versement à bon droit et orienter plus étroitement le soutien financier de l'État aux investissements des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le calcul du montant reçu au titre du FCTVA à partir de la TVA collectée nécessite la réalisation par les préfectures de contrôles sur les dépenses présentées par les collectivités, afin notamment de vérifier qu'elles ne donnent pas lieu à récupération de la TVA par la voie fiscale (c'est notamment le cas lorsque les collectivités n'agissent pas en tant que personnes publiques). Ces contrôles ne préviennent cependant qu'une partie des indus de versement du FCTVA. Délier le calcul de la contribution du FCTVA du montant de TVA collectée préserverait le caractère libre d'emploi du fonds, tout en permettant une véritable automatisation de sa gestion. L'État verserait les fonds aux collectivités en fonction d'un pourcentage fixe appliqué à l'ensemble des dépenses comptabilisées en année *n-2*.

Ce principe d'un taux de soutien uniforme est déjà partiellement en place. Le FCTVA prend en charge à un taux uniforme (16,404 %) l'ensemble des dépenses éligibles des collectivités, quelle qu'en soit la finalité, pour un coût de 8,1 Md€ en 2025, s'agissant des seules dépenses d'équipement. Une rebudgétisation partielle, prenant la forme d'une réduction du taux de prise en charge et d'une augmentation concomitante des dotations budgétaires de l'État au financement des dépenses d'équipement (soit 2,5 Md€ en exécution budgétaire 2025 pour les principales d'entre elles[151]), permettrait de cibler davantage le soutien de l'État à l'investissement public local sur des priorités définies.

2 - Renforcer les obligations d'amortissement pour contraindre les dépenses de fonctionnement et orienter l'investissement

Une évolution des règles relatives à l'amortissement des investissements locaux contribuerait à modérer les dépenses de fonctionnement des collectivités et à mieux orienter leurs investissements.

Les dotations aux amortissements constituent des dépenses obligatoires en section de fonctionnement, qui permettent à la fois de matérialiser la perte de valeur des équipements et de constituer une ressource en vue de leur renouvellement. Cette dépense d'ordre ne se matérialise pas par un flux financier mais, en pesant sur la section de fonctionnement, elle impose en principe à la collectivité de financer le renouvellement de ses équipements sur son épargne brute en limitant le recours à l'emprunt.

Ce principe d'amortissement fait toutefois l'objet de nombreuses exceptions. Du fait de ces exceptions et des pratiques de certaines communes, l'IGF estimait en 2022 que seules 9 % des dépenses d'équipement des communes de plus de 3 500 habitants étaient amorties[152]. Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales autorise les départements et les régions à neutraliser budgétairement les amortissements de bâtiments administratifs et scolaires, de voirie ainsi que les subventions versées. Cette neutralisation supprime la nécessité pour la collectivité d'auto-financer le renouvellement de ses équipements. L'IGF estimait qu'en 2022, 41 % des dotations aux amortissements des régions et 28 % de celles des départements étaient ainsi neutralisées budgétairement.

[151] Dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local, dotation politique de la ville, dotation de soutien à l'investissement des départements et « fonds vert ».
[152] IGF, *L'investissement des collectivités territoriales*, octobre 2023.

La Cour a relevé en 2024[153] qu'une extension pour les nouveaux investissements de l'obligation d'amortissement[154] aurait exigé en 2025 de dégager 314 M€ d'économies en fonctionnement, et critiqué le large usage des possibilités de neutralisation budgétaire à hauteur de 410 M€.

Là aussi, une réforme des modalités d'amortissement pourrait prendre place dans la prochaine LPFP.

*

[153] Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 – fascicule 2*, octobre 2024.
[154] Applicable aux communes de plus de 10 000 habitants et EPCI afin de correspondre au périmètre des régions et départements, et obligation d'amortissement de la voirie.

Annexes

Annexe n° 1 : mesures à court terme d'économies ou de réduction de dépenses fiscales et sociales issues de recommandations de la Cour des comptes 78
Annexe n° 2 : principaux rapports exploités 118
Annexe n° 3 : bilan des revues de dépenses réalisées par les administrations et les inspections générales 121

Annexe n° 1 : mesures à court terme d'économies ou de réduction de dépenses fiscales et sociales issues de recommandations de la Cour des comptes

Mesure n° 1 : non-revalorisation des prestations sociales, hors minima sociaux

Description de la mesure

La mesure de référence chiffrée ici consiste à ne pas revaloriser les pensions et les prestations sociales en 2027 et à ne pas rattraper cette non-indexation les années suivantes. La prime d'activité et les minimas sociaux[155] sont exclus du champ pour minimiser les effets sur l'activité. Les retraites complémentaires et l'allocation de retour à l'emploi, qui relèvent d'une gestion paritaire, ne sont pas non plus prises en compte. La question de l'exclusion du champ de la mesure des pensions au minimum contributif pourrait également être posée : ses effets n'ont toutefois pas pu être chiffrés[156].

Deux chiffrages sont présentés : l'économie brute et l'économie nette après prise en compte des effets retour négatifs sur l'impôt sur le revenu et les contributions sociales.

Plusieurs variantes peuvent être envisagées :

- la mesure peut être étendue à la prime d'activité et aux minimas sociaux, ainsi qu'aux retraites complémentaires et à l'allocation de retour à l'emploi ; ce n'est toutefois pas la recommandation centrale de la Cour eu égard à la nécessité de préserver le revenu des ménages les plus modestes ;
- la non-revalorisation en 2027 pourrait être remplacée par une sous-indexation sur plusieurs années, comme l'a envisagé le Comité de suivi des retraites pour les pensions (sous-indexation de 2 points entre 2027 et 2030)[157] ;
- l'indexation pourrait être différenciée en fonction des prestations et de leur niveau, sous réserve des limites posées par la jurisprudence constitutionnelle ;
- enfin, pour les pensions, la sous-indexation pourrait être remplacée par la suppression de l'abattement de 10 % des pensions dans l'assiette de l'impôt sur le revenu pour un rendement potentiellement supérieur, avec une répartition plus concentrée sur les retraités aisés.

Chiffrage de la non-revalorisation des pensions de base, des prestations familiales et des aides au logement (économie brute et nette)

Le champ de la mesure de référence comprend les pensions de base, les prestations familiales et les aides au logement.

Les pensions de base sont légalement indexées au 1er janvier sur l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée entre novembre N-2 et octobre N-1. En cas de non-application de la revalorisation au 1er janvier 2027, l'économie brute sur les retraites de base (y compris celles versées par le budget de l'État) représente 5,9 Md€ en se

[155] Revenu de solidarité active, allocation adultes handicapés, minimums vieillesse et invalidité, allocation de solidarité spécifique, allocation temporaire d'attente et allocation pour les demandeurs d'asile.
[156] En 2023, les retraites relevant du minimum conventionnel représentaient 9,3 Md€, soit 3,3 % des retraites versées par les régimes de base.
[157] Comité de suivi des retraites, avis 2026.

fondant sur les hypothèses d'inflation présentées par le Gouvernement dans le PLF et le PLFSS pour 2027[158].

La base mensuelle des allocations familiales (BMAF), qui sert de référence à l'indexation du montant de la plupart des prestations familiales, est revalorisée au 1er avril de chaque année. La revalorisation correspond au taux de croissance de l'indice des prix (hors tabac) moyen sur la période allant de février N-1 à janvier N. En cas de non application de la revalorisation au 1er avril 2027, l'économie serait de 0,5 Md€ en 2027 et 0,7 Md€ en année pleine. Cette estimation ne prend pas en compte les effets d'une éventuelle non-revalorisation des plafonds de ressources.

Les aides au logement sont légalement revalorisées chaque année en octobre en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL). L'IRL est obtenu à partir de la moyenne de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers, sur les 12 derniers mois. Au 1er octobre 2025, la revalorisation s'est élevée à 1 %. Une mesure de gel du barème en 2026 avait été prévue dans le PLF mais a été abandonnée dans la loi de finances adoptée. Les économies sont donc présentées par référence à une situation où les modalités légales en vigueur de revalorisation des paramètres de calcul s'appliqueraient au 1er octobre de chaque année.

Tableau n° 28 : chiffrage – effet brut - mesure n° 1 (non-revalorisation des pensions et prestations sociales, hors minima sociaux en 2027)

En Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Pensions État	1,3	1,3	69,3	68,8
Pensions de base hors État	4,6	4,6	231,4	237,4
Prestations familiales	0,5	0,7	34,2	34,2
Aides au logement	0,1	0,2	16,6	16,6
Total	**6,4**	**6,9**	**351,5**	**356,8**

Source : Cour des comptes (données : direction du budget, direction de la sécurité sociale)

Ces effets sont des effets bruts, avant effets retour négatifs de ces mesures sur l'impôt sur le revenu et la CSG. Ces effets retour sont estimés par la direction générale du Trésor à environ 25 % du rendement de la sous-indexation, et minorent l'amélioration du solde public à due concurrence. **L'économie nette serait donc de 4,8 Md€ en 2027 (dont 4,5 Md€ sur les pensions) et de 5,2 Md€ en année pleine.**

Les projets de lois financières pour 2027 prévoient quant à eux de dégager une économie de 4 Md€ au titre de la non-revalorisation au 1er janvier 2027 des pensions supérieures à 1 260 € par mois (avec une possibilité de revalorisation complémentaire en cours d'année par voie réglementaire, dont le coût n'est pas estimé à ce stade) et de ne pas indexer les prestations familiales et la prime d'activité au 1er avril ainsi que les aides au logement au 1er octobre 2027. Ils intègrent également dans leurs prévisions de dépenses publiques pour 2027 une économie

[158] Soit un indice des prix à la consommation de 2,1 % en 2026, 1,8 % en 2027 et 1,8 % en 2028 et 2029, après 0,9 % en 2025.

de 0,4 Md€ au titre de la sous-indexation des pensions complémentaires Agirc-Arrco de 0,8 point par rapport à l'inflation au 1er janvier 2027.

Chiffrage de la mesure alternative de suppression ou réduction de l'abattement de 10 % sur les retraites dans le calcul de l'impôt sur le revenu

L'abattement de 10 % sur les retraites est une dépense fiscale portant sur l'impôt sur la revenu, dont le coût est estimé chaque année dans la documentation budgétaire.

La prévision de coût pour 2025 dans le PLF pour 2026 s'élève à 5,3 Md€. L'estimation 2026 (4,7 Md€) prend en compte une proposition de plafonnement de l'abattement à 2 000 €, dont le coût était estimé à 0,8 Md€ mais qui n'a finalement pas été adopté. Le coût de l'abattement devrait donc atteindre 5,5 Md€ en 2026 et 5,8 Md€ en 2027.

Le gain budgétaire lié à la suppression totale de l'abattement serait donc de 5,8 Md€ en régime de croisière. Ce gain serait plus élevé la première année (7,3 Md€ selon la direction générale du Trésor) en raison de la mécanique de l'impôt sur le revenu.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) s'est limité à recommander de placer cet avantage sous condition de ressources, de façon à ce qu'il ne bénéficie pas aux retraités appartenant à des ménages percevant un revenu appartenant au dernier dixième des revenus. En 2023, 28 % du coût de l'abattement bénéficiait à des retraités entrant dans cette catégorie.

Dans le PLF pour 2027, le Gouvernement propose au législateur l'abaissement de 4 439 € à 3 000 € du plafond de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite pour le calcul de l'impôt sur le revenu, pour un montant qu'il estime à 1,4 Md€.

Mise en œuvre des mesures

Les désindexations présentées sous la mesure n° 1 nécessitent une disposition législative aménageant notamment l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

La suppression, le ciblage ou le plafonnement de l'abattement de 10 % sur les pensions pour le calcul de l'impôt sur le revenu implique de modifier l'article 158 du code général des impôts (CGI).

Impact de la mesure

Un document de travail de la Banque centrale européenne (BCE) estime l'effet multiplicateur d'une augmentation des transferts sociaux financée par un accroissement de la dette publique au sein de l'Union européenne à 0,4 au bout de deux ans (Bankowski, 2023). La version publique du modèle Mésange obtient un multiplicateur plus élevé, proche de 1, pour une augmentation de dépense publique composite reflétant la répartition par catégories de la dépense (une moitié de transferts sociaux).

La revalorisation des retraites de base de 15,6 Md€ en 2024 avait induit une augmentation de 2,9 points du taux d'épargne des personnes âgées de plus de 65 ans, ce qui confirme empiriquement sa faible transmission à la consommation[159].

L'exclusion des minima sociaux et de la prime d'activité (voire celle des pensions au minimum contributif) préserve les ménages dont la propension à consommer est la plus forte, ce qui permettrait de limiter l'effet à court terme de la mesure sur la croissance.

[159] INSEE, *L'épargne des ménages au sommet*, note de conjoncture, juin 2025.

Cet effet pourrait être encore minimisé si la suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions dans le calcul de l'impôt sur le revenu était préférée à la sous-indexation. Par construction, cette mesure touche en effet des retraites au montant supérieur à la médiane, imposables à l'impôt sur le revenu.

Sources

- Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, février 2025
- Cour des comptes, *Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, avril 2025
- Cour des comptes, *Les effets de l'inflation sur les finances publiques*, septembre 2025
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024

Mesure n° 2 : maîtrise de la masse salariale publique

Description de la mesure

Trois sous-mesures sont identifiées :

- le gel en 2027 de l'ensemble des avancements d'échelons et de grades automatiques ou au choix (« glissement vieillesse technicité positif ») ;
- la révision du décret du 6 juillet 2026 afin de rapprocher le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) dans la fonction publique du droit commun en vigueur dans le secteur privé ;
- le plafonnement à 100 € bruts par mois de l'indemnité de résidence (IR) allouée aux agents publics.

Chiffrage de la mesure

La mesure représente une économie de 3,9 Md€ dès 2027, qui se décompose ainsi :

Tableau n° 29 : chiffrage – mesure n° 2 (maîtrise de la masse salariale publique)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Gel du GVT en 2027	3,8	3,8	370,0	nd
Régime des ASA	0,1	0,1	1,1	1,1
Plafonnement de l'IR	0,1	0,1	nd	nd

Source : Cour des comptes

Le gel du GVT positif pour les fonctionnaires et les contractuels indicés représenterait une économie de 1,9 Md€ pour l'État et ses opérateurs, de 1,1 Md€ pour les administrations publiques locales (fonction publique territoriale) et de 0,8 Md€ pour les hôpitaux par rapport à la tendance estimée pour 2027 en l'absence de mesure.

La rationalisation du régime des ASA a été évaluée à un gain de 310 000 jours, soit 0,1 Md€ sur un coût total de 1,1 Md€ par la revue de dépenses IGAS-IGF d'avril 2024 relative à la réduction des absences dans la fonction publique[160].

Le plafonnement de l'indemnité de résidence à 100 € bruts par mois représente une perte moyenne de 29 € pour 140 000 personnes, soit 2 % du total des agents de la fonction publique. La perte s'élèvera au maximum à 136 € par mois pour les indices les plus élevés de la fonction publique.

Mise en œuvre de la mesure

Sous réserve d'une expertise complémentaire, la DGAFP considère que le gel du GVT positif peut être mis en œuvre par des dispositions réglementaires permettant de neutraliser durant un an la prise en compte automatique de l'ancienneté de l'ensemble des agents, titulaires et contractuels indicés, pour l'application des règles d'avancement.

[160] Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, *Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique*, octobre 2024.

La rationalisation du régime des ASA requiert de réviser le décret n°2026-604 du 6 juillet 2026.

Le plafonnement de l'indemnité de résidence suppose de réviser le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.

Impact de la mesure

Selon le modèle de la BCE, à court terme, les mesures de maîtrise de la masse salariale publique ont un multiplicateur négatif plus faible (0,2) que les autres transferts aux ménages (0,4). À moyen terme, cet effet multiplicateur s'éteint, compte tenu de l'absence d'effet d'offre de ces mesures. Le gel du GVT positif aura néanmoins une incidence sur la consommation des agents publics en 2027, d'autant plus marquée pour les rémunérations les moins élevées. Le modèle Mésange retient un multiplicateur plus élevé proche de 1 pour une dépense publique générique comprenant 25 % de rémunérations publiques.

La rationalisation du régime des ASA aura une incidence positive sur le nombre d'heures travaillées dans le secteur public.

Source

- Cour des comptes, *La masse salariale publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques*, septembre 2026.

Mesure n° 3 : adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire

Description de la mesure

Compte tenu de la baisse de la natalité, les projections de démographie scolaire font état d'une baisse de 1,7 million du nombre d'élèves à horizon 2035 dans le scénario central du ministère de l'éducation nationale. Pour la rentrée scolaire 2027, la baisse démographique pourrait représenter 178 300 élèves en moins (- 1,5 %), dont 124 200 dans l'enseignement primaire et 54 100 dans l'enseignement secondaire.

À taille des classes constante, cette baisse de la démographie scolaire pourrait représenter plus de 9 600 reprises de postes d'enseignants. Toutefois, une reprise plus modeste de 5 000 équivalents temps plein à la rentrée 2027 permettrait de tenir compte de la démographie scolaire tout en conciliant cette reprise avec les enjeux d'équilibre territorial.

Comme le précise la Cour dans sa note de synthèse *L'enseignement scolaire : tirer parti du dividende démographique pour améliorer la performance éducative*, cette mesure devrait être intégrée dans une programmation pluriannuelle permettant d'équilibrer sur la décennie les suppressions de postes issues de l'évolution démographique dans l'enseignement primaire et secondaire avec des réformes structurelles tenant compte de l'intérêt des élèves et de l'amélioration de la performance scolaire.

Chiffrage de la mesure

La mesure qui interviendrait à la rentrée 2027 n'aurait un rendement que de 0,1 Md€ la première année et atteindrait 0,2 Md€ en année pleine.

Tableau n° 30 : chiffrage – mesure n° 3 (adaptation des effectifs enseignants à la démographie scolaire)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Baisse des effectifs d'enseignants à hauteur de 5 000 ETP	0,1	0,2	52,5	51,8

Source : Cour des comptes (données : projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2025 ; LFI 2026)

Le PLF 2027 prévoit pour sa part une reprise de 1 588 ETP à la rentrée 2027.

Mise en œuvre de la mesure

La baisse des effectifs enseignants doit être inscrite dans le schéma d'emplois 2027 du ministère de l'Éducation nationale et être déclinée dans la carte scolaire de la rentrée 2027 en tenant compte de l'équité territoriale. Cette mesure ponctuelle devrait s'accompagner de réformes structurelles, qui s'imposent de manière urgente pour anticiper les conséquences de la déprise démographique dans les territoires, en tenant compte de l'intérêt des élèves et de l'amélioration de la performance scolaire.

Impact de la mesure

Un document de travail de la BCE (Bankowski, 2023) estime un effet multiplicateur proche de 1 pour une diminution de l'emploi public à l'horizon de deux ans en raison des effets

à court terme sur l'emploi global. Ce multiplicateur diminue toutefois à moyen terme assez rapidement (0,5 au bout de quatre ans). Le modèle Mésange retient aussi un multiplicateur unitaire à l'horizon de deux ans pour une dépense publique générique (dont un quart de rémunérations).

Sources

- Cour des comptes, *Démographie et finances publiques*, 2025
- Cour des comptes, note d'exécution budgétaire *Enseignement scolaire*, 2026
- Cour des comptes, *L'enseignement scolaire : tirer parti du dividende démographique pour améliorer la performance éducative*, à paraître

Mesure n° 4 : recentrage des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Description de la mesure

Six sous-mesures sont identifiées :

- la réduction de l'aide à l'embauche d'apprentis de niveau licence et master ;
- la fixation à 200 € du ticket modérateur du compte personnel de formation (CPF), en maintenant l'exonération pour les demandeurs d'emploi ;
- des économies portant sur les opérateurs du ministère du Travail (*France Travail*, *France Compétences* et Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA) ;
- un meilleur ciblage du recours au contrat d'engagement jeune en ramenant de 290 000 à 250 000 le nombre de jeunes accompagnés dans ce cadre ;
- l'élargissement de la base ressources de la prime d'activité pour la rapprocher des autres prestations sociales comparables ;
- la suppression de l'éligibilité à la prime d'activité des apprentis et des pensionnés en cumul emploi-retraite, pour lesquels l'effet d'incitation à l'activité apparaît limité.

Chiffrage de la mesure

La mesure représente une économie de 1,8 Md€ en 2027 et 2,1 Md€ en année pleine.

Tableau n° 31 : chiffrage – mesure n° 4 (optimisation des politiques de l'emploi)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Réduction de la prime apprentis en licence et en master	0,1*	0,4*	3,5	2,4
Ticket modérateur du CPF à 200 €	0,1	0,1	2,0	1,4
Gains d'efficience au sein de France Travail	0,1	0,1	nd	6,9
Recentrage des missions de l'AFPA	0,1	0,2	0,7	0,7
Baisse du financement des CFA pour l'enseignement supérieur	0,2	0,2	9,0	8,4
Meilleur ciblage du CEJ	0,1	0,1	0,7	0,7
Élargissement de la base ressources de la prime d'activité	0,7	0,7	10,7	10,9
Ciblage de l'éligibilité à la prime d'activité	0,3	0,3	10,7	10,9
Total	1,8	2,1		

*Source : Cour des comptes (données : projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2025, rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale 2025 ; LFI et LFSS 2026. * Plafond d'économie, modulable selon le ciblage retenu en licence et / ou master.*

La réduction des primes d'embauche d'apprentis en licence et master est évaluée au maximum à 0,1 Md€ la première année et 0,4 Md€ les années suivantes, hors effet d'éviction sur le nombre de contrats conclus. Ce chiffrage reprend les conclusions déjà dressées par la Cour sur la nécessité d'un meilleur ciblage des primes d'embauche d'apprentis pour maximiser leur effet sur l'insertion professionnelle des jeunes et leur efficience budgétaire.

La mise en place d'un ticket modérateur à 100 € sur le CPF en 2024, rehaussé à 150 € en 2025, faisait suite à une recommandation de la Cour et a induit une économie de 0,5 Md€ en 2025 en tenant compte des effets comportementaux. Le relèvement à 200 € est chiffré sans intégrer d'effet comportemental.

S'agissant de *France compétences*, la poursuite de l'ajustement aux coûts réels des niveaux de prise en charge dont bénéficient les centres de formation des apprentis et leur plafonnement aux coûts moyens constatés pour les jeunes dans l'enseignement supérieur permettrait de dégager 0,2 Md€ d'économies en 2027 sur 8,3 Md€ de dépenses en 2026.

Pour *France Travail*, l'économie proposée vise à socler le non-versement en 2025 de la dernière mensualité de subvention pour charges de service public (0,1 Md€) et à traduire cette sous-consommation en moindres dépenses de l'opérateur. Elle permet notamment d'encourager les gains d'efficience engagés par l'opérateur et dont la Cour a pu faire état sur le déploiement de l'intelligence artificielle.

S'agissant de l'AFPA, l'économie proposée vise à recentrer les missions de l'opérateur sur ses activités rentables et cœur de métier afin de réduire de 0,2 Md€ la subvention exceptionnelle versée annuellement par l'État, en cohérence avec le contrat d'objectifs et de performance 2026-2029 de l'opérateur.

Le ciblage des CEJ, qui passerait par une réduction de 290 000 à 250 000 du nombre de jeunes accompagnés, vise à renforcer l'efficience de cette dépense en la recentrant sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, comme la Cour l'a recommandé.

L'élargissement de la base ressources de la prime d'activité recommandé par la Cour permet d'y intégrer le montant réel de l'allocation de soutien familial dont bénéficient 326 000 foyers allocataires actuels de la prime d'activité, plutôt qu'un forfait aujourd'hui minorant, et de traiter l'allocation aux adultes handicapés (AAH) comme une prestation sociale et non comme un revenu professionnel bénéficiant d'un abattement, ce qu'elle n'est pas.

Enfin, la suppression de l'éligibilité à la prime d'activité pour 135 000 apprentis et 13 000 pensionnés en cumul emploi-retraite a été évaluée sur la base de données de la Caisse nationale des allocations familiales.

Le Gouvernement a également prévu dans le PLF pour 2027 une diminution des taxes affectées à *France compétences* à hauteur de 1,1 Md€ justifiée notamment par un recentrage du CPF plus ambitieux que celui envisagé par la Cour (0,4 Md€), des économies sur le budget de *France Travail* pour 0,2 Md€ ainsi qu'une restructuration de l'AFPA.

Mise en œuvre de la mesure

La réduction de la prime d'apprentissage aux niveaux licence et master suppose de modifier l'article D. 6243-1 du code du travail et le décret n° 2026-168 du 6 mars 2026, qui pourrait être codifié à cette occasion.

Le relèvement à 200 € du ticket modérateur du CPF suppose de modifier le décret n° 2026-234 du 30 mars 2026, qui pourrait lui aussi être codifié.

Les économies sur les opérateurs, y compris sur les cibles de jeunes accompagnés en CEJ, se matérialisent à l'occasion du vote des budgets initiaux en conseil d'administration, après échange avec les ministères de tutelle.

L'élargissement de la base ressources de la prime d'activité nécessite d'abroger l'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale sur le traitement de l'AAH et de modifier l'article R. 844-4 du même code sur le traitement de l'ASF.

La suppression de l'éligibilité à la prime d'activité des apprentis et des pensionnés en cumul emploi-retraite supposerait de réviser l'article L. 842-2 du code de la sécurité sociale.

Impact de la mesure

L'effet des sous-mesures proposées est à différencier. Selon le modèle de la BCE (Bankowski, 2023), celles qui restreignent les revenus de ménages soumis à des contraintes de liquidité (CEJ et prime d'activité) ont des effets plus forts à court terme, avec un multiplicateur budgétaire de l'ordre de 0,4. Celles qui portent sur les aides aux entreprises (primes d'embauche d'apprentis, NPEC) induisent un effet multiplicateur au bout d'un an plus limité (0,1), mais qui augmente ensuite (0,5 au bout de deux ans) en raison d'un effet durable sur l'offre (Coenen et al. 2012).

Alors que le nombre de contrats d'apprentissage s'établit durablement à plus de 800 000 par an, la réduction de la prime d'embauche aux niveaux Licence et Master consolidera la rationalisation des dispositifs de soutien public à l'apprentissage. Elle permettra de cibler cette prime sur les niveaux de qualification où l'intervention publique présente l'effet déclencheur le plus important dans le recrutement d'apprentis par les entreprises.

Le relèvement à 200 € du ticket modérateur du CPF (hors demandeurs d'emploi), déjà fixé à 150 €, contribuera à maîtriser cette dépense financée par le budget de *France compétences*. En outre, il contribuera à modérer l'usage du CPF pour des formations peu utiles à la trajectoire professionnelle de ses bénéficiaires.

Les mesures d'économies sur les opérateurs du ministère du Travail contribueront à optimiser leurs interventions, en particulier en réduisant les situations de surfinancement de centres de formation des apprentis et en accroissant l'efficience de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par *France Travail*.

L'élargissement de la base ressources de la prime d'activité aurait pour incidence de réduire les transferts bénéficiant à 326 000 foyers allocataires, tout en rapprochant cette base ressources de celle du revenu de solidarité active. Le traitement de l'AAH comme prestation sociale et non comme revenu professionnel rétablira un gain au travail pour les travailleurs en situation de handicap également allocataires de la prime d'activité. Enfin, la suppression de l'éligibilité conduira à réduire les revenus courants de 148 000 foyers, sans toutefois induire d'effet désincitatif à l'activité.

Sources

- Cour des comptes, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, janvier 2025
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2025 : les politiques publiques en faveur des jeunes*, mars 2025
- Cour des comptes, France Travail *et l'intelligence artificielle*, janvier 2026.

- Cour des comptes, *notes d'exécution budgétaire 2025 : missions* Travail, emploi et administration des ministères sociaux *et* Solidarités et égalité des chances, avril 2026.
- Cour des comptes, *La prime d'activité : Un soutien efficace au revenu des travailleurs, une trop faible incitation à l'activité,* avril 2026.

Mesure n° 5 : amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse

Description des mesures

Certaines interventions en faveur de la culture et de la jeunesse ont connu une croissance très rapide au cours des dernières années. C'est notamment le cas du service civique, des soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle et de ceux à l'accès à la culture pour les jeunes (*Pass Culture*). Dans trois rapports distincts, la Cour a recommandé de mieux maîtriser l'évolution de ces dépenses.

Trois sous-mesures sont identifiées ici :

- un retour des effectifs pris en charge par le service civique à 100 000 jeunes ;
- un placement sous condition de ressources du *Pass Culture ;*
- le plafonnement des taxes affectées au CNC à 690 M€.

Chiffrage des mesures

Les objectifs en matière de jeunes en service civique ont été révisés de 150 000 à 135 000 en 2026, ce qui a permis de ramener le budget du dispositif à 494 M€. Cette orientation pourrait être poursuivie en 2027 en ramenant les effectifs pris en charge à 100 000 jeunes, permettant une économie de 67 M€ en 2027 et 126 M€ en 2028.

Les taxes affectées au CNC ont un rendement prévisionnel de 847 M€ en 2026. Leur plafonnement à 690 M€ permettrait donc de réduire la dépense de 157 M€.

Un premier recentrage du *Pass culture* est intervenu en mars 2025 avec le passage d'une enveloppe de 80 € pour les 15-17 ans à une enveloppe de 50 € pour les seuls 17 ans et une réduction de l'enveloppe des plus de 18 ans de 300 € à 150 €, avec une enveloppe additionnelle de 100 € pour les seuls boursiers ou assimilés. Cela a déjà conduit à une réduction du coût du dispositif de 220 M€ en 2024 à 188 M€ en 2025, pour un coût global à terme estimé à 130 M€. Compte tenu de ce tendanciel et de la montée en charge progressive de la mesure par tranche d'âge concernée, la mise en place d'une condition de ressources paramétrée pour représenter la moitié de ce montant (65 M€) conduirait à une économie inférieure la première année (de l'ordre de 18 M€).

Tableau n° 32 : amélioration de l'efficience des interventions en faveur de la culture et de la jeunesse (mesure n° 5)

En Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Service civique	0,07	0,13	0,5	0,5
Plafonnement des taxes affectées au CNC	0,16	0,16	0,9	0,8
Pass Culture	0,02	0,07	0,2	0,1

Source : Cour des comptes (données : projet de loi relatif aux résultats de la gestion 2025 ; LFI pour 2026)

Mise en œuvre de la mesure

La limitation des dépenses du CNC et de l'agence du service civique relève des décisions des organes délibérants de ces établissements. Pour le CNC, sa traduction en économies budgétaires passe par des dispositions de première partie de loi de finances modifiant le plafond des taxes affectées.

Pour l'agence du service civique, la subvention versée à l'établissement relève du pouvoir discrétionnaire du ministre chargé de la jeunesse.

Le placement sous condition de ressources du *Pass Culture* nécessitera une disposition réglementaire (modification du décret n° 2021-628 du 20 mai 2021 relatif au *Pass Culture*).

Impact de la mesure

Les économies proposées réduisent les transferts aux entreprises (CNC) et aux ménages (service civique, *Pass Culture*).

Un document de travail de la BCE estime l'effet multiplicateur d'une subvention aux entreprises à 0,5 et d'un transfert aux ménages à 0,4 (Bankowski, 2023). La version publique du modèle Mésange n'identifie pas de multiplicateur spécifique pour les subventions aux entreprises ou les transferts aux ménages ; le multiplicateur pour une dépense publique générique au bout de deux ans est proche de 1 dans ce modèle.

Sources

- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, chapitre 3 : « Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus ».
- Cour des comptes, *Le centre national du cinéma et de l'image animée*, référé, septembre 2023
- Cour des comptes, *Premier bilan du Pass Culture*, 2024
- Cour des comptes, *Notes d'exécution budgétaire des missions* Culture ; Médias, livre et industrie culturelle ; Sport, jeunesse et vie associative, 2026

Mesure n° 6 : réduction du coût social des arrêts de travail

Description de la mesure

Quatre sous-mesures sont identifiées, les deux premières étant présentées comme non cumulables et constituant une alternative :

- IJ maladie : réduire le taux de remplacement du versement par l'assurance maladie de 50 % à 45 % du salaire brut ;
- IJ maladie : porter le délai de carence de 3 à 7 jours ;
- IJ maladie : porter de 3 à 2 ans la durée maximale d'indemnisation continue, tout en gardant la possibilité de calculer le droit à l'indemnisation sur une période de trois ans glissants pour des pathologies chroniques sévères ;
- IJ accidents du travail et maladies professionnelles : porter à 1,4 SMIC le plafond du salaire journalier de référence pris en compte pour le calcul de l'indemnité versée par l'assurance maladie, comme pour les IJ maladie.

Chiffrage de la mesure

La mesure représente une économie de 1,8 Md€ en 2027 et 3,1 Md€ en année pleine. Elle se décompose entre moindres dépenses et gains en termes de prélèvements obligatoires (PO), en raison du surcroît de cotisations sociales résultant de l'augmentation de la part de l'employeur dans l'indemnisation des arrêts.

Tableau n° 33 : réduction du coût social des indemnités journalières (IJ) (mesure n° 6)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
IJ maladie- Réduction taux de remplacement	1,1	1,1	11,1161	11,2
Effet PO	0,2	0,2	-	-
Alternative IJ maladie - Extension durée de carence	0,9	0,9	11,1	11,2
Effet PO	0,5	0,5	-	-
IJ maladie Réduction de la durée maximale	0	0,8*	11,1	11,2
*IJ AT-MP - Plafonnement de l'assiette de salaire à 1,4 SMIC***	0,3	0,6	5,5162	6,2
Effet PO	0,1	0,3	-	-
Total	**1,7 à 1,8**	**3 à 3,1**		

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)
**Économie brute réalisée à compter de 2029, intégrant les économies résultant de l'entrée en vigueur du décret n° 2026-867 du 16 septembre 2026 relatif à la réduction de la durée d'indemnisation des arrêts de travail pour les personnes en ALD dite « non exonérante », dont il faudra déduire une augmentation probable du recours aux prestations d'invalidité.*
*** par comparaison, la décision du gouvernement de porter ce plafond à 1,8 SMIC (décret n° 2026-909 du 30 septembre 2026 entrant en vigueur le 1er novembre) génèrerait environ 0,3 Md€ d'économies en 2027 et 0,6 Md€ en année pleine.*

[161] Montant des IJ maladies versées aux bénéficiaires du régime général (y compris anciens affiliés du régime sociale des indépendants).
[162] Montant des IJ AT-MP versées aux bénéficiaires du régime général (y compris anciens affiliés du régime sociale des indépendants).

Mise en œuvre de la mesure

La baisse du taux de remplacement des IJ maladie nécessiterait de modifier l'article R. 323-5 du code de la sécurité sociale (CSS).

L'extension de la durée de carence nécessiterait la modification de l'article R. 323-1 du CSS et, en cas de transfert à l'employeur de l'indemnisation de ces jours, des articles L. 1226 - 1 et D. 1226-3 du code du travail.

La réduction de trois à deux ans de la durée maximale d'indemnisation continue nécessiterait de modifier l'article R. 323-1 du CSS.

La baisse du plafond de l'assiette des IJ AT-MP nécessiterait de modifier l'article R. 433 - 2 du CSS.

Un délai lié aux consultations obligatoires et à l'implémentation dans les systèmes d'information de la Caisse nationale de l'assurance maladie peut être requis, pouvant minorer les économies attendues la première année.

Impact de la mesure

Les deux premières mesures n'auront pas d'effets financiers négatifs sur les assurés, sauf à ce que soit modifié le taux de remplacement par les employeurs.

La quatrième (plafonnement du salaire journalier de référence à 1,4 SMIC pour les accidents du travail) réduira légèrement le montant maximal théorique de l'indemnité versée par l'assurance maladie par rapport à la situation en vigueur à compter du 1er novembre 2026 : pour les IJ versées du 1er au 28e jour d'arrêt, qui le sont à hauteur de 60 % du salaire journalier de référence (SJR), ce montant passerait de 65 € à 51 € en prenant pour référence le SMIC au 1er juin 2026 ; pour les IJ dites majorées, versées à compter du 29e jour et à hauteur de 80 % du SJR, ce montant passerait de 93 € à 72 €. En pratique, cette perte sera toutefois limitée, le montant moyen par journée indemnisée étant de 59,4 € en 2025[163]. La population concernée par une baisse du montant maximal est par ailleurs restreinte, en raison de l'importante proportion de salariés dont le salaire est inférieur ou égal à 1,4 SMIC (environ 45 %) et de leur surreprésentation parmi les salariés arrêtés pour accident du travail.

Cette mesure ne se traduira par aucune perte si l'indemnité complémentaire de l'employeur, qui est calculée en fonction d'un pourcentage du salaire brut, est maintenue à son niveau actuel (90 % de la rémunération brute pendant les 30 premiers jours d'arrêt de travail, versement s'effectuant déduction faite des IJ versées par le régime de sécurité sociale et éventuellement des sommes versées par le régime complémentaire de prévoyance de l'assuré).

Ces mesures majoreront la contribution des employeurs au financement des arrêts de travail, tout en se traduisant par une hausse des cotisations sociales liées aux salaires versés. Elles pourraient donc augmenter le coût du travail, sauf à prévoir des mesures d'exonérations compensatoires sur les remplacements de salaires. Elles pourraient inciter les employeurs à amplifier leurs efforts de prévention et de lutte contre la sinistralité, notamment en matière d'accidents du travail, dont la dynamique récente et la sous-déclaration traduisent l'existence de marges de progrès.

[163] Cette estimation prend en compte toutes les IJ, normales et majorées.

Pour neutraliser le coût pour les employeurs de la mesure sur le taux de remplacement des IJ maladie et accidents du travail, il serait aussi possible de réduire le plafond de 90 % de maintien de salaire fixé dans la loi, à l'issue d'un processus de négociation avec les partenaires sociaux.

Enfin, la mesure de réduction de la durée maximale d'indemnisation continue (3 à 2 ans) devrait avoir pour conséquence d'augmenter le retour à l'emploi des assurés concernés, sous réserve de leur capacité de travailler, et donc les gains associés en termes de productivité et de contributions sociales et fiscales. Elle pourrait être favorable aux entreprises, dès lors qu'elle diminuerait la durée totale d'indemnisation tant par l'assurance maladie que par les employeurs. La mesure pourrait toutefois entraîner une recrudescence du recours au dispositif de l'invalidité, ce qui en atténuerait le rendement.

Sources

- Cour des comptes, « L'indemnisation des arrêts de travail pour maladie du régime général : une dépense à maîtriser, une réglementation à simplifier », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2024

Mesure n° 7 : renforcement de la participation financière des assurés et des organismes complémentaires au système de santé en augmentant certains tickets modérateurs

Description de la mesure

Trois sous-mesures sont identifiées :

- pour l'ensemble des assurés, abaisser le taux de remboursement des cures thermales, tout en cessant de prendre en charge les frais de transport et d'hébergement associés ;
- pour les personnes en ALD, supprimer l'exonération de ticket modérateur pour les cures thermales et les frais d'hébergement et de transport associés, ainsi que les thérapeutiques non spécifiques de la pathologie ;
- pour les personnes en ALD, instaurer un ticket modérateur sur leurs dépenses de transport non urgent, par exemple de 20 %[164], ou de façon alternative, restreindre la liste des ALD éligibles à une prise en charge intégrale, en alignant sur le taux de droit commun celui des autres assurés en ALD[165].

Chiffrage de la mesure

La mesure représente une économie d'environ 1,2 Md€ en 2027 (tenant compte de délais de mise en œuvre) et 1,4 Md€ en année pleine.

Tableau n° 34 : renforcement de la participation financière des assurés et des organismes complémentaires au système de santé en augmentant certains tickets modérateurs (mesure n° 7)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Ticket modérateur sur cures thermales et thérapeutiques non spécifiques (ALD)	0,3	0,3	nd	nd
Ticket modérateur sur transports non urgents (ALD)	0,9*	1,1	5,8[166]	nd
Total	**1,2**	**1,4**		

Source : Cour des comptes (données : caisse nationale de l'assurance maladie et direction de la sécurité sociale)
**Cette économie est en partie réalisée par le décret n° 2026-812 du 21 août 2026, qui est venu écarter du périmètre de la prise en charge intégrale les personnes en ALD dite « non exonérante », pour une économie chiffrée à environ 0,1 Md€.*

[164] Ce chiffrage est donné à titre illustratif, en tenant compte du fait que les personnes en ALD représentaient 90 % de la dépenses de transports non urgents prises en charge par l'assurance maladie en 2024 (5,8 Md€). Plusieurs niveaux de ticket modérateur sont envisageables, à déterminer selon l'état de santé et les besoins des patients.
[165] Par exemple, en Belgique, l'assurance maladie ne prévoit le remboursement du transport non urgent que pour les malades atteints d'un cancer ou dialysés, soit un périmètre équivalent à un tiers de la dépense prise en charge en France.
[166] Dépense tous régimes à la charge de l'assurance maladie comprise dans l'enveloppe de ville de l'ONDAM (donc hors enveloppe hospitalière).

Mise en œuvre de la mesure

La hausse du ticket modérateur sur les cures thermales impose de modifier l'article R160-5 du CSS.

La suppression de l'exonération du ticket modérateur pour les personnes en ALD concernant les cures, les thérapeutiques non spécifiques à leur pathologie et les transports (ou la réduction des ALD éligibles) nécessite de modifier les articles R 160-18 et R 322-10.

Impact de la mesure

L'abaissement de la prise en charge de ces prestations par l'assurance maladie ne se traduirait pas nécessairement par une surcharge financière, dès lors qu'elle pourrait être compensée, partiellement au moins, par les complémentaires santé. Ces charges nouvelles pourront être absorbées par une rationalisation de leurs frais de gestion (8,7 Md€ en 2024[167]) ou des hausses de primes (que les pouvoirs publics peuvent encadrer pour les contrats collectifs ou, s'agissant des contrats privés, pour les personnes aux revenus les plus modestes).

Ces mesures pourraient donc se traduire par une hausse des primes demandées par certaines complémentaires, dont il conviendra d'étayer les effets par catégorie de publics pour veiller à modérer le reste à charge des personnes les plus précaires, et prendre si nécessaire des mesures compensatoires.

Ces mesures auront un effet fiscal favorable, car des prélèvements fiscaux s'appliquent aux activités des organismes complémentaires, notamment la taxe de solidarité additionnelle (TSA), dont le taux s'élève à 13,27 % pour les contrats « responsables et solidaires » (96,5 % du marché en 2024). Si les cotisations demandées aux assurés augmentent, le rendement de cette taxe augmentera.

Toutefois, afin d'éviter que ces hausses de ticket modérateur ne pénalisent les entreprises ou les assurés aux revenus les plus modestes et disposant de contrats privés (notamment les retraités), il serait possible de demander aux organismes complémentaires de modérer leurs hausses de primes en contrepartie d'allègements fiscaux sur ces contrats.

S'agissant de la hausse du ticket modérateur sur les cures thermales, elle est cohérente avec leur faible valeur ajoutée thérapeutique, donc n'impliquerait pas une dégradation significative de la santé des assurés si elle devait conduire à une moindre consommation.

S'agissant des transports de patients en ALD, l'instauration d'un ticket modérateur serait cohérente avec le fait que les transports, tout en contribuant à faciliter les parcours de soins, ne constituent pas en eux-mêmes des soins. Toutefois, certains soins impliquent des déplacements fréquents pour des patients dont l'état de santé est particulièrement fragile. Il serait donc possible de privilégier des mesures ciblées, par exemple en rendant possible une prise en charge intégrale pour des personnes dont l'état de santé le justifie pleinement, et en alignant les autres patients sur le droit commun. Le gouvernement a déjà commencé de réduire le périmètre de la prise en charge intégrale par le décret n° 2026-812 du 21 août 2026, qui est venu en écarter les personnes en ALD dite « non exonérante » à compter du 1er octobre 2026. Ce même décret a porté à 50 % le taux maximal de prise en charge de droit commun à compter du 1er janvier 2027.

[167] Frais de gestion des sinistres correspondant à l'activité d'indemnisation des assurés (traitement des demandes de remboursement), frais engagés pour attirer de nouveaux clients (frais de publicité, etc.) et frais d'administration et autres charges techniques, comme la gestion courante des contrats et des systèmes d'information.

Sources

- Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie*, avril 2025 (synthèse de plusieurs rapports de la Cour sur ces sujets).
- Cour des comptes, « Les transports de patients à la charge de l'assurance maladie : une dépense à réguler plus efficacement, des acteurs à davantage responsabiliser », chapitre VII du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026
- IGF et IGAS, *Revue de dépenses relative aux affections de longue durée*, juin 2024

Mesure n° 8 : amélioration du recouvrement et élargissement de l'assiette des franchises et participations forfaitaires

Description de la mesure

Trois évolutions sont envisageables à court terme :

- élargir le périmètre des franchises et participations forfaitaires aux dispositifs médicaux, aux actes et consultations des dentistes, sages-femmes (hors femmes enceintes du premier jour du 6ème mois au 12ème jour après l'accouchement) et pharmaciens d'officine;
- mettre en œuvre le prélèvement des franchises et des participations sur le compte bancaire des assurés avec leur accord[168] ;
- élargir aux franchises et aux participations la procédure de recouvrement par contrainte des indus de prestations.

Chiffrage de la mesure

La mesure représente une économie de 0,3 Md€ en 2027 et 0,9 Md€ en année pleine, qui se décompose ainsi :

Tableau n° 35 : amélioration du recouvrement et élargissement de l'assiette des franchises et participations forfaitaires (mesure n° 8)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Élargissement de l'assiette des franchises et participations forfaitaires	0,0	0,6	2,5	nd
Prélèvement sur le compte bancaire et recouvrement contraint	0,3	0,3	2,5	nd

Source : Cour des comptes (données : caisse nationale de l'assurance maladie et direction de la sécurité sociale)
Note : ces économies ont été chiffrées avant relèvement du plafond des franchises et participations de 50 à 70 € chacun à compter du 1er octobre 2026 (décret n° 2026-858 du 11 septembre 2026).

Mise en œuvre de la mesure

La mise en œuvre du prélèvement des franchises et des participations sur le compte bancaire des assurés nécessite de prendre un décret d'application pour l'article L. 160-13 du CSS, qui donne à l'assurance maladie la possibilité de prélever ces montants sur le compte bancaire de l'assuré après autorisation de ce dernier. Le recouvrement contraint requiert une mesure législative.

Pour élargir l'assiette aux autres actes et publics, il convient de procéder aux modifications suivantes, qui nécessiteront ensuite environ 18 mois pour être pleinement opérationnelles :

[168] L'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale ouvre cette possibilité de recouvrement, qui s'ajoute aux deux autres précitées, mais elle n'a jamais été mise en œuvre, faute de décret d'application.

- pharmaciens d'officine : arrêté d'application de l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale, qui prévoit depuis la LFSS pour 2020 que la franchise concerne également les « *prestations effectuées par un pharmacien d'officine* » ;
- dispositifs médicaux et consultations des dentistes : modification de l'article L. 160-13 du CSS ;
- sages-femmes : modification de l'article L160-9 du CSS.

Impact de la mesure

Les mesures d'élargissement de l'assiette ne devraient pas conduire à un renoncement à l'accès aux soins des personnes les plus précaires, dès lors que les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire en resteraient exemptés. Par ailleurs, elles consisteraient à étendre à de nouvelles prestations des dispositifs qui existent déjà pour des prestations équivalentes[169] sans que, pour ces prestations, il n'ait été démontré que ces dispositifs nuisaient à leur accès. L'élargissement à de nouvelles catégories d'assurés constitue quant à lui une mesure d'équité qui concerne des assurés dont la seule appartenance à ces catégories ne saurait justifier un traitement dérogatoire.

Les franchises et participations constituant un reste à charge incompressible de l'assuré, les organismes complémentaires ne seraient pas affectés par leur extension ni par leur hausse.

Sources

- Cour des comptes, « Les franchises et participations forfaitaires de l'assurance maladie : des optimisations nécessaires, des transformations envisageables », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026

[169] Consultations des sage-femmes (par rapport à celles chez le gynécologue), des dentistes (par rapport aux ophtalmologues), actes des pharmaciens d'officine (par rapport aux rendez-vous de vaccination chez le médecin généraliste), dispositifs médicaux (par rapport aux médicaments).

Mesure n° 9 : maîtrise du coût des produits de santé

Description de la mesure

La Cour recommande de maintenir un objectif minimal de baisse de prix des produits de santé à 1,6 Md€ par an et de rattraper en 2027 les baisses de prix non réalisées en 2025 et le cas échéant en 2026.

Chiffrage de la mesure

L'exécution des mesures tarifaires pour 2026 n'étant pas connue à date, le chiffrage ici indiqué ne retient que le rattrapage en 2027 des baisses non réalisées en 2025.

Tableau n° 36 : maîtrise du coût des produits de santé (mesure n° 9)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Maintien de l'objectif de baisse des prix fixé en 2026 et rattrapage de 2025	1,9	1,6	42,6[170]	nd

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

Mise en œuvre de la mesure

La baisse des prix des médicaments et dispositifs médicaux nécessite une décision unilatérale, ou négociée avec les laboratoires pharmaceutiques, du Comité économique des produits de santé (CEPS).

Impact de la mesure

Le maintien d'un objectif minimum de baisse des prix de 1,6 Md€ en régime de croisière devrait s'accompagner en 2027 d'un rattrapage des baisses de prix non réalisées en 2025 (0,3 Md€), selon un calendrier triennal qui donne de la visibilité aux industriels. En outre, le marché du médicament est un marché international qui s'est récemment durci, en raison de la volonté des États-Unis d'aligner les prix pratiqués dans les pays développés, comme la France, sur ceux pratiqués chez eux, nettement plus élevés. Pour maintenir durablement des prix raisonnables au regard du coût et des bénéfices des produits pharmaceutiques, il conviendra de renforcer le processus d'évaluation médico-économique des médicaments, avec la possibilité d'accepter des prix d'entrée sur le marché plus élevés pour de vraies innovations, en contrepartie d'une baisse plus forte des tarifs à mesure que les produits arrivent en fin de brevet.

Sources

- Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie*, avril 2025 (synthèse de plusieurs rapports de la Cour sur ces sujets)
- Cour des comptes, « Un ONDAM tenu en 2025 mais une trajectoire qui reste à infléchir », chapitre II du *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026
- IGF et IGAS, *Revue de dépenses sur les prescriptions en ville et à l'hôpital*, novembre 2025

[170] Dépenses de produits de santé prises en charge par l'assurance maladie en 2025. Ce montant intègre les dépenses comptabilisées dans le sous-objectif des établissements de santé au titre de la liste en sus et, en minoration, les remises et la clause de sauvegarde.

Mesure n° 10 : gel des revalorisations conventionnelles prévues en 2027

Description de la mesure

La mesure consiste à geler les revalorisations conventionnelles prévues pour 2027, avec un report conditionnel sur 2028.

Chiffrage de la mesure

La mesure représente une économie de 0,6 Md€ dès 2027.

Tableau n° 37 : gel des revalorisations conventionnelles prévues en 2027 (mesure n°10)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Dépenses exécutées 2025	P.m. Dépenses prévues 2026
Gel des revalorisations conventionnelles	0,6	0,6	44,5171	46,3

Source : Cour des comptes (données : direction de la sécurité sociale)

Mise en œuvre de la mesure

Cette mesure nécessite une disposition législative en LFSS, prévoyant explicitement ce gel, par analogie avec l'article L. 162-14-1-1 du code de la sécurité sociale prévoyant la suspension de l'entrée en vigueur de toute mesure conventionnelle ayant pour effet une revalorisation au cours de l'année lorsque le comité d'alerte sur l'ONDAM émet un avis considérant qu'il existe un risque sérieux de dépassement.

Impact de la mesure

Pour un certain nombre de conventions prévoyant des revalorisations en 2027, de nombreuses revalorisations ont déjà été effectuées ces dernières années[172], ce qui devrait limiter le manque à gagner pour les professions concernées. Ces mesures ne se traduiront pas par un rationnement de l'accès aux soins pour les assurés puisqu'elles modèreront les tarifs des actes, et pourraient plutôt inciter certains professionnels à accroître leur activité.

Sources

- Cour des comptes, « L'ONDAM, un outil de régulation des dépenses de santé nécessaire et à renforcer », chapitre III du *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026

[171] Honoraires médicaux, dentaires et paramédicaux.
[172] 1,4 Md€ en 2025 et 0,9 Md€ prévus en 2026.

Mesure n° 11 : réforme du FCTVA

Description de la mesure

Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) est un dispositif destiné à soutenir l'investissement des collectivités territoriales en remboursant une fraction des dépenses d'équipement qu'elles réalisent.

Deux sous-mesures cumulables sont proposées.

Le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA pourrait être resserré en revenant sur les élargissements successifs décidés depuis dix ans : dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie (2016), dépenses d'entretien de réseau (2020) et dépenses correspondant à la fourniture de prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage (2021).

Par ailleurs, le calendrier de versement du FCTVA pourrait être harmonisé sur trois ans en N+2.

Chiffrage de la mesure

Les dépenses éligibles concernées par la première sous-mesure sont des dépenses de fonctionnement relatives à des prestations récurrentes (entretien d'infrastructures, location de services). Il est fait l'hypothèse d'une élasticité des dépenses des collectivités de 0,8 à la réduction de ce transfert. Le gain pour le budget de l'État s'élèverait à 0,4 Md€ et le solde public s'améliorerait de 0,3 Md€.

Le gain cumulé de la seconde sous-mesure pour l'État sera de 6,4 Md€ au bout de trois ans. Il atteindrait 2,1 Md€ dès 2027, ce qui correspondrait à une amélioration du solde public de 1,7 Md€.

Une option qui combinerait ces deux sous-mesures procurerait en 2027 un gain pour l'État de 2,5 Md€ et un effet sur le solde public de 2 Md€.

Tableau n° 38 : chiffrage – mesure n° 11 (réforme du FCTVA)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	Prélèvement sur recettes exécuté 2025	Prélèvement sur recettes prévu 2026
Option 1 - FCTVA – suppression de l'éligibilité des dépenses de fonctionnement	0,4	0,4	8,1	7,9
Option 1 - Effet de la mesure sur le solde public	0,3	0,3	nd	nd
Option 2 - FCTVA – suppression de l'éligibilité des dépenses de fonctionnement et harmonisation du calendrier de versement	2,5	2,5	8,1	7,9
Option 2 - Effet de la mesure sur le solde public	2	2	nd	nd

Source : Cour des comptes

Le PLF pour 2027 prévoit pour sa part de diminuer le taux du FCTVA de 5 points, soit un abaissement de son taux forfaitaire à 11,404 % conduisant à une diminution du montant global du dispositif de 2,1 Md€ par rapport à la LFI pour 2026. Les dépenses concourant à la transition écologique et les dépenses de voirie continueraient à bénéficier d'un taux bonifié à 16,404 %.

Mise en œuvre de la mesure

L'article L1615-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) liste les dépenses éligibles dans leur principe au FCTVA, dont la modification relève d'une loi de finances. Les dépenses éligibles suivant leur nature et leur date de réalisation sont précisées par les articles R1615-1 à R1615-6 du CGCT qui sont modifiables par décret. Il est également nécessaire de modifier la liste des comptes comptables éligibles au traitement automatisé du FCTVA dont la liste est définie, en application du II de l'article L 1615-1 du CGCT, par l'arrêté du 30 décembre 2020 modifié par l'arrêté du 30 janvier 2024.

Impact de la mesure

Un document de travail de la BCE estime l'effet multiplicateur des achats publics à 0,8 au bout de deux ans (Bankowski, 2023). La version publique du modèle Mésange n'identifie pas de multiplicateur spécifique pour les achats publics ; le multiplicateur pour une dépense publique générique au bout de deux ans est proche de 1 dans ce modèle.

La mesure pourrait toutefois avoir des effets d'éviction sur d'autres dépenses de fonctionnement et de transfert, qui présentent des multiplicateurs différents.

Sources

- Cour des comptes, *Les finances publiques locales – fascicule 2*, juillet 2026
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 – fascicule 2*, octobre 2024
- Cour des comptes, *Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) : état des lieux et voies d'évolution*, septembre 2026

Mesure n° 12 : réduction des transferts financiers au bloc communal et aux régions

Description de la mesure

La mesure consiste en une réduction des recettes de fonctionnement du bloc communal et des régions à travers une contribution portant sur la dotation globale de fonctionnement DGF (bloc communal) ou sur des fractions de TVA (régions).

Chiffrage de la mesure

L'ampleur de la répercussion de la mesure sur la dépense locale est incertaine. Elle pourrait se traduire par une contraction de l'investissement local et des efforts en gestion pour contenir la dynamique des dépenses de fonctionnement. Mais les collectivités, et tout particulièrement le bloc communal, disposent de marges de manœuvre financières importantes qu'elles pourraient mobiliser : consommation du fonds de roulement, recours à l'emprunt, fiscalité. La Cour a retenu l'hypothèse qu'une baisse des transferts de l'État de 1 se traduirait par une baisse des dépenses locales de 0,8, sans être en capacité de distinguer entre fonctionnement et investissement.

Tableau n° 39 : chiffrage – mesure n° 12 (réduction des recettes de fonctionnement du bloc communal et des régions)

Montants en Md€	Économie 2027	Économie année pleine	P.m. Recettes perçues 2025	P.m. Recettes prévues 2026
Recettes de fonctionnement du bloc communal et des régions	5 à 6,1	5 à 6,1	214 (dont 178 pour le bloc communal et 36 pour les régions et collectivités territoriales uniques)	nd
Effet sur le solde public	4 à 4,9	4 à 4,9	nd	nd

Source : Cour des comptes (données : pré-rapport de l'OFGL de juin 2026)

La contribution totale serait comprise entre 5 et 6,1 Md€, pour un effet total sur le solde public de 4 à 4,9 Md€. Dans le cadre du PLF 2027, le Gouvernement a pour sa part retenu une contribution progressive à l'équilibre budgétaire (CPEB) de 2,5 Md€ et une baisse des transferts de TVA de 0,6 Md€.

Mise en œuvre de la mesure

La mesure devrait porter sur le périmètre le plus large possible de collectivités tout en respectant leurs poids respectifs dans la dépense publique locale et les situations financières relatives de chaque échelon. Elle devrait être fortement péréquatrice et son articulation avec les dispositifs déjà existants devrait être précisée en amont.

Malgré les différents mécanismes de contributions de 2025, les épargnes brutes des régions, et plus encore du bloc communal, restent plusieurs fois au-dessus des seuils de bonne santé financière. Le bloc communal devrait donc être le premier mis à contribution et, dans une

moindre mesure, les régions. La situation financière des départements et l'inadéquation de leurs paniers de ressources à des dépenses sociales qui pourraient continuer à augmenter justifie de les exclure du dispositif.

Une telle contribution ne saurait être mise en œuvre sans intégrer une part importante de péréquation au regard de la situation financière d'une fraction minoritaire mais non négligeable des communes et intercommunalités. La proportion attribuée à la péréquation devrait être très significativement supérieure à celle observée dans les dispositifs DILICO de 2025 (10 %) et 2026 (20 %). Le plafonnement de chaque contribution individuelle devrait être proscrit : il conduit en pratique à considérablement atténuer l'ampleur de la péréquation. Comme la Cour l'a mentionné dans son rapport sur la DGF, cette péréquation devrait s'appuyer sur des données contemporaines représentatives des charges réelles des collectivités.

L'articulation avec d'autres dispositifs de mise à contribution des collectivités (prélèvement sur les recettes de l'État compensant la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels, réduction de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) devrait par ailleurs être examinée afin de ne pas placer en situation difficile certaines collectivités.

La mesure nécessite de s'assurer que les collectivités qui ne perçoivent actuellement pas de DGF puissent être mises à contribution à travers une « DGF négative ». Dans cet objectif, il conviendrait de réviser le régime juridique du dispositif de contribution au redressement des finances publiques, reconduit chaque année depuis 2018 en application de l'article L. 2334-7- 3 du CGCT qui s'applique aux communes, ainsi que du dispositif similaire qui concerne certaines intercommunalités (II de l'article 250 de la loi de finances initiale pour 2019).

Impact de la mesure

D'un point de vue économique, la version publique du modèle Mésange retient un multiplicateur de 1,4 pour l'investissement public, sans distinguer entre investissement central et local. Un document de travail de la BCE l'estime à 0,8 au bout de deux ans (Bankowski, 2023).

Sources

- Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2025 – fascicule 2*, septembre 2025
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2026 – fascicule 2*, septembre 2026
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2026, Cohésion territoriale et attractivité des territoires,* « Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales », mars 2026
- Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, observations définitives, octobre 2024
- Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales 2026* (pré rapport), juin 2026

Mesure n° 13 : maîtrise des allègements de prélèvements sociaux

Description de la mesure

Les allègements généraux de cotisations patronales (AG) représentent le premier soutien public à l'emploi, avec 77,5 Md€ en 2026, soit un coût qui a quasiment quadruplé en dix ans[173]. Une part de cette dynamique résulte d'effets du barème, puisque celui-ci est indexé sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) : dès lors, le coût des AG croît avec chaque revalorisation du SMIC en plus de croître avec le volume d'emplois.

Dès lors, la Cour a examiné l'impact d'une prolongation jusque fin 2027 du gel du barème des AG décidé par le Gouvernement en juin 2026 alors que le SMIC était revalorisé à cette date de 2,41 %. Ce gel contribuera non seulement à maîtriser le coût de ces AG mais aussi à lisser les effets de « smicardisation » qui renchérissent le coût des augmentations de salaires par les employeurs compte tenu de la dégressivité de leur barème[174].

S'agissant des aides directes versées aux salariés (titres restaurant, chèques vacances, avantages accordés par les comités d'entreprises et chèque emploi service préfinancé), elles bénéficient d'un régime dérogatoire très favorable : outre l'exemption de cotisations sociales, elles sont exemptées de CSG-CRDS et de toute taxe compensatoire[175]. Il est possible de les soumettre au forfait social au taux réduit de 8 %. Aujourd'hui, l'exemption de ces aides constitue une perte significative de recettes pour la sécurité sociale et conduit à des distorsions de traitement entre entreprises, notamment au détriment des plus petites structures pour lesquelles l'attribution de compléments de salaire implique souvent des démarches complexes, ainsi qu'à des distorsions sur le marché des biens et des services, dès lors que certaines formes de rémunération et de consommation bénéficient d'incitations spécifiques.

Enfin, s'agissant de l'avantage en nature que constitue le « tarif agent » des employés et pensionnés du régime des industries électriques et gazières, la Cour a recommandé la revalorisation de son barème socio-fiscal afin qu'il reflète le coût réel du dispositif.

Chiffrage de la mesure

La poursuite du gel du barème des AG tout au long de l'année 2027 représenterait un gain de 2,5 Md€, qui s'ajoute au gain de 2,2 Md€ en 2026 (après effets retours fiscaux).

Une application du forfait social au taux de 8 % aux aides directes versées aux employeurs rapporterait au moins 0,8 Md€ chaque année. Ce montant est obtenu en appliquant ce taux à l'assiette des avantages exonérés, estimée pour 2026 à 11,9 Md€ pour l'ensemble des dispositifs visés, minoré de 20 % par l'effet-retour négatif sur l'impôt sur les sociétés.

La revalorisation du barème socio-fiscal de l'avantage en nature que constitue le « tarif agent » EDF a été évaluée par la Cour à 230 M€ par an.

[173] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2025.
[174] Conseil d'analyse économique, *Quelles stratégies pour l'emploi et les salaires ?*, juin 2026.
[175] À l'exception de la contribution des employeurs de moins de 50 salariés au financement des chèques vacances, assujettie à la CSG.

Tableau n° 40 : chiffrage – maîtrise des allègements de prélèvements sociaux (mesure n° 13)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2025 (prévision)
Gel des AG jusque fin 2027	2,5	2,5	75,6	77,5
Forfait social sur les aides directes	0,8	0,8	-	-
Revalorisation du barème socio-fiscal du tarif agent EDF	0,2	0,2	nd	nd

Source : Cour des comptes

Le Gouvernement a pour sa part prévu dans le PLFSS pour 2027 la poursuite du gel du barème des allègements généraux de cotisations patronales (2,5 Md€), un élargissement de l'assiette des rémunérations prises en compte pour leur calcul (3,7 Md€) et une revalorisation du barème socio-fiscal du « tarif agent » des IEG (0,2 Md€).

Mise en œuvre de la mesure

Le gel des AG ne nécessite pas de disposition législative mais une disposition réglementaire. Il reviendra toutefois aux lois financières de déterminer son partage entre l'État et la sécurité sociale, à travers la variation de la fraction affectée de TVA.

L'application du forfait social aux aides directes nécessite principalement de modifier les articles du code de la sécurité sociale afférents à ce forfait (L. 137-15 et L. 137-16).

La revalorisation du barème socio-fiscal de l'avantage en nature que constitue le « tarif agent » EDF nécessite des dispositions infra-réglementaires.

Impact de la mesure

Le gel des AG induira un effet négatif sur l'emploi, notamment sur l'emploi peu qualifié et sur l'emploi des jeunes. Cet effet pourrait représenter de l'ordre de 20 000 emplois à horizon N+4 selon le modèle macroéconométrique Mésange.

L'assujettissement des aides directes au forfait social pourrait conduire les employeurs à réduire l'attribution de ces avantages aux salariés. Cet impact serait probablement limité, en raison du différentiel significatif de taux de prélèvements qui subsistera entre ces compléments de salaire et la rémunération de base, sur laquelle des droits sociaux sont calculés.

La revalorisation du barème socio-fiscal de l'avantage en nature que constitue le « tarif agent » EDF réduira le revenu disponible des bénéficiaires de ce dispositif mais incitera également à une plus grande efficacité énergétique des ménages pour lesquels, en raison de l'existence de cet avantage, le signal-prix demeure aujourd'hui inopérant.

Sources

- Cour des comptes, « Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,* mai 2024.

- Cour des comptes, « Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2025*
- Cour des comptes, « Une situation financière dégradée, des marges de manœuvre à reconstituer », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2026
- Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines d'EDF SA*, juillet 2026.
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Faut-il rapprocher les assiettes de la CSG et des cotisations sociales ?*, octobre 2025

Mesure n° 14 : suppression ou relèvement des taux intermédiaires de TVA inefficaces

Description des mesures

Les limites des évaluations relatives aux taux réduits de TVA, rappelées dans la première partie, ont conduit le CPO à proposer dans son rapport précité de 2023, alternativement soit un relèvement limité du taux de TVA intermédiaire, soit sa suppression dans les cas où son inefficacité est avérée (restauration, principalement). Sur le fondement de ce rapport, les mesures identifiées pourraient consister :

- soit à porter de 10 à 20 % les taux de TVA dans la restauration et sur les services à la personne (hors garde d'enfants et autonomie) ;
- soit à relever le taux intermédiaire pour l'ensemble des biens et services assujettis dans la limite fixée par le cadre européen, soit 15 %.

La création d'un deuxième taux intermédiaire pour une partie seulement des dépenses soumises aujourd'hui au taux de 10 % n'est en revanche pas envisageable, la France avait déjà atteint le nombre maximal de taux intermédiaires, réduits et super-réduits différents autorisé par l'Union européenne.

Chiffrage des mesures

Le coût du taux réduit de TVA sur la restauration est estimé à 4,3 Md€ en 2026 dans les documents budgétaires et, compte tenu de l'évolution de la valeur ajoutée du secteur, plus rapide que celle du PIB depuis 2015, à 4,4 Md€ en 2027[176]. Le rendement net de la mesure serait inférieur en raison de son effet sur les prix et sur la demande mais, suivant les conventions retenues par la direction générale du Trésor, ces conséquences ne sont pas prises en compte ici car elles ne sont pas automatiques et dépendent des comportements des clients, des restaurateurs et de leurs salariés. Cet effet sur l'activité est donc considéré comme n'affectant pas la dépense publique nette ; il limite en revanche la contribution de la mesure à la réduction du déficit public à travers une évolution spontanée des recettes plus faible.

Le coût du taux intermédiaire de TVA sur les services à la personne s'élève à 178 M€ en 2026. La proportion des activités de la vie quotidienne (hors garde d'enfants) dans ces services en 2026 n'est pas connue avec précision. Dans les montants déclarés au titre du crédit d'impôt sur le revenu en 2023, l'aide aux personnes âgées et handicapées (déjà soumise à une TVA de 5,5 %) représentait 19 % des montants et la garde d'enfants 8 %. En utilisant ces proportions, la baisse à 5,5 % du taux de TVA sur la garde d'enfants coûterait donc 10 M€ tandis que la remontée à 20 % du taux applicable aux activités de la vie quotidienne aurait un rendement de 160 M€.

Le coût global du taux intermédiaire de TVA à 10 % est estimé à 13,8 Md€ pour 2026 et 14,2 Md€ en 2027. Un relèvement de ce taux par exemple à 13 % pour l'ensemble des activités couvertes aurait donc un rendement de 4,3 Md€.

[176] Le produit de la TVA est partagé entre les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

Tableau n° 41 : chiffrage – mesure n° 14 (taux intermédiaire de TVA)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2025 (prévision)
Option 1 – relèvement à 20 % du taux de TVA dans la restauration et pour les services d'aide à la personne (hors garde d'enfants et autonomie)	4,6	4,6	4,2	4,3
Option 2 – relèvement de 10 à 13 % du taux intermédiaire de TVA	4,3	4,3	13,4	13,8

Source : Cour des comptes (données : projet de loi de finances pour 2026)

Mise en œuvre de la mesure

Les deux mesures fiscales nécessitent des dispositions en loi de finances (modifiant respectivement les articles 278 à 279 bis du CGI).

Impact de la mesure

Un document de travail de la BCE estime l'effet multiplicateur d'une augmentation de la fiscalité indirecte à - 0,5 au bout de deux ans (Bankowski, 2023). La version publique du modèle Mésange obtient un multiplicateur négatif plus élevé (- 0,7).

L'étude de l'IPP de 2018 documente que la répercussion sur les prix du relèvement de la TVA sur la restauration est plus significative en cas de hausse (38 %) du taux qu'en cas de baisse (10 %). En appliquant l'élasticité constatée en 2014 pour une hausse de la TVA, une hausse de la TVA de 10 points entraînerait une augmentation des prix du secteur d'environ 4 %.

Sources

- Cour des comptes, *Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans*, référé, 2016 ; *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé, 2016 ; *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2019 ; *Le soutien de l'État aux services à la personne*, rapport public thématique, 2024
- Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, 2023 ; *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023

Mesure n° 15 : différenciation du crédit d'impôt selon le type de services à la personne

Description des mesures

Le crédit d'impôt sur les services à la personne (CISAP) est la dépense fiscale la plus coûteuse qui vient réduire le rendement de l'impôt sur le revenu. Elle bénéficie à 4,9 millions de ménages pour un montant total prévu de 7,2 Md€ en 2026, en croissance de 52 % depuis 2018. Le bénéfice du CISAP est très concentré, les ménages percevant un revenu situé dans le dernier dixième de revenu recevant 44 % du coût budgétaire total.

L'objectif affiché de ce crédit d'impôt dans les documents budgétaires est la création d'emplois dans le secteur des services. Dans un rapport thématique de 2024, la Cour des comptes a pourtant estimé « insignifiants » les effets du CISAP en la matière.

L'objectif subsidiaire implicite de lutte contre le travail non déclaré n'a pas fait l'objet d'évaluation. On notera cependant que le taux de prélèvement effectif employeur reste sensiblement inférieur au taux du CISAP (50 %) : en 2025, 3,16 % pour un salarié au SMIC dans une entreprise de moins de 11 salariés ; 38,4 % pour un salarié au plafond de la sécurité sociale (2,2 SMIC) dans une entreprise de plus de cinquante salariés. Les dispositifs comparables dans l'Union européenne – lorsqu'ils existent – sont moins généreux : 20 % en Allemagne, 26 % au Danemark, entre 10 % et 30 % en Belgique, 30 % en Grèce. Cet objectif paraît donc pouvoir être atteint pour un coût inférieur.

Enfin, la contribution du CISAP au financement de dépenses contraintes des ménages (garde d'enfants, autonomie des personnes âgées ou handicapées) doit être mise en perspective. Le Conseil des prélèvements obligatoires a établi que ces activités, souvent mises en avant pour justifier ce crédit d'impôt, ne représentaient que 27% de son coût.

Ces éléments ont conduit la Cour à proposer en 2024 deux scénarios de réformes. Dans les deux scénarios, le taux du crédit d'impôt serait réduit pour les activités de la vie quotidienne. Dans le premier, le soutien fiscal aux dépenses de garde d'enfants et de prise en charge des personnes âgées et handicapées serait remplacé par des aides budgétaires, tandis que, dans le second, le taux resterait inchangé pour ces activités.

L'option chiffrée ici est la baisse du taux du CISAP pour les activités de la vie quotidienne à 40 %, qui peut être mise en œuvre à court terme.

Chiffrage des mesures

Le coût du CISAP est estimé à 7,2 Md€ en 2026 dont près des trois quarts (73 % en 2023) correspondent à des dépenses ne relevant pas du champ des politiques sociales. En retenant une élasticité de l'IR au PIB de 1,3, ce coût pourrait atteindre à politiques inchangées 7,4 Md€ en 2027. Si le taux du CISAP diminuait de 20 % (de 50 à 40 %) pour les activités de la vie quotidienne (qui génèrent un coût d'environ 5,3 Md€ en 2026), le gain budgétaire serait de l'ordre de 1,1 Md€ en 2027. Cette simulation ne prend pas en compte une éventuelle baisse du taux de recours car le taux de 40 % reste plus avantageux pour l'employeur que le travail non déclaré.

Tableau n° 42 : chiffrage – mesure n° 15 (différenciation du taux du crédit d'impôt pour les services à la personne en fonction du type de service)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Réduction du taux du CISAP à 40% pour les activités de la vie quotidienne	1,1	1,1	7,0	7,2

Source : Cour des comptes (données : projet de loi de finances pour 2026)

Mise en œuvre de la mesure

La mesure nécessite une disposition en loi de finances (modification de l'article 199 *sexdecies* du CGI).

Impact de la mesure

Un document de travail de la BCE estime l'effet multiplicateur d'une augmentation de la fiscalité directe des ménages à -0,3 au bout de deux ans (Bankowski, 2023). La version publique du modèle Mésange obtient des multiplicateurs plus élevés, - 0,8 pour les mesures en matière d'impôt sur le revenu.

En termes redistributifs, le CISAP sur les activités de la vie quotidienne est concentré sur les ménages percevant des revenus situés dans le dernier dixième de revenu.

Sources

- Cour des comptes, *Le soutien de l'État aux services à la personne*, rapport public thématique, 2024
- CPO, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024

Mesure n° 16 : limitation de l'avantage procuré par le pacte Dutreil

Description de la mesure

Le pacte Dutreil consiste en un abattement de 75 % sur la valeur des actifs professionnels transmis, auquel s'ajoute une diminution de l'impôt dû de 50 % en cas de donation avant 70 ans. Il permet de ramener le taux effectif des donations de biens professionnels en ligne directe à 5,625 % (au lieu de 45 %) au-dessus de 1,8 M€. La Cour, après évaluation de ce dispositif, a estimé que sa faible efficacité au regard de son coût devait conduire à une révision substantielle.

Certaines des recommandations de la Cour concernant l'assiette des actifs éligibles, qui s'étendait assez largement au-delà de la définition commune des biens professionnels, ont été reprises en loi de finances 2026. Pour autant, l'efficience très limitée de cette dépense fiscale avait aussi conduit la Cour et le Conseil des prélèvements obligatoires à préconiser de ramener le taux de l'abattement à 50 %.

Chiffrage de la mesure

Longtemps fortement sous-évalué par l'administration, le coût du pacte Dutreil qui représentait 5,5 Md€ en 2024 est estimé à 4 Md€ pour 2026. Cette estimation qui reste conservatrice au regard de la pratique des deux dernières années a été également retenue pour 2027 dans cette évaluation, au regard de l'enregistrement en 2024 et 2025 d'opérations exceptionnelles.

La baisse du taux d'abattement de 75 à 50 % aurait un rendement de 1,3 Md€. Ce chiffrage est effectué hors effets comportementaux. L'expérience suggère toutefois que les mesures relatives aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG) ont des effets comportementaux moindres et plus étalés que ceux induits par une modification des impôts sur la fortune, les transactions ou les revenus du capital. Dans le cas d'espèce, ceux-ci pourraient être d'autant plus limités que le régime du pacte Dutreil resterait fortement attractif par rapport au droit commun des transmissions. Une réforme concomitante du traitement dans les successions des plus-values d'apport-cession en report d'impôt sur le revenu pourrait éviter un report vers ce mécanisme également utilisé dans les transmissions d'entreprises.

Tableau n° 43 : chiffrage – mesure n° 16 (pacte Dutreil)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Baisse du taux d'exonération attaché au pacte Dutreil de 75 à 50 %	1,3 Md€	1,3 Md€	4,0 Md€	4,0 Md€

Source : Cour des comptes (données : projet de loi de finances pour 2026)

Mise en œuvre de la mesure

Cette mesure fiscale nécessite une disposition législative (modification des articles 787 B et C du CGI).

Impact de la mesure

Les documentations publiques des modèles macroéconomiques de la BCE et du Trésor n'individualisent pas de multiplicateur spécifique pour une hausse de la fiscalité du patrimoine.

Le multiplicateur pour une hausse de la fiscalité directe des ménages est de -0,3 selon la BCE et de -0,8 dans le modèle Mésange.

Sources

- Cour des comptes, *Les droits de succession*, 2024
- Cour des comptes, *Le pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler*, 2025
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine*, 2026
- Cour des comptes, *La fiscalité du patrimoine*, note de synthèse 2026

Mesure n° 17 : réexamen des dépenses fiscales peu efficaces sur le marché du logement

Description des mesures

La Cour a recommandé dans un référé de 2017 de supprimer l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes de logement social, en constatant que cette disposition bénéficiait aux organismes les plus rentables et était décorrélée des décisions de construction des nouveaux logements. Dans un rapport de 2024[177], elle a également invité à un recentrage de l'abattement de taxe foncière pour les travaux engagés par les bailleurs sociaux dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), dont le coût s'élève à 0,4 Md€ en 2026 (compensés à 40 % par l'État), dans la mesure où les engagements pris par les bailleurs se différencient trop peu d'activités de gestion normale du parc locatif et font l'objet d'un suivi limité.

La Cour estimait en 2017 que le niveau des résultats et des réserves des organismes HLM en 2014 permettait d'intégrer une diminution d'1 Md€ de leurs avantages fiscaux. L'autofinancement net du secteur s'établissait alors à 2,2 Md€. Ce niveau s'est fortement réduit en 2023 dans un contexte de hausse du taux du livret A (3 % de février 2023 à janvier 2025). Le niveau actuel du taux (1,7 % en juillet 2026) permet à nouveau d'envisager une révision de ces dispositifs.

Par ailleurs, le Conseil des prélèvements obligatoires a pointé le caractère très favorable du régime fiscal de la location meublée par rapport à la location nue car il permet l'amortissement du prix d'acquisition du bien loué[178]. Le dispositif *Jeanbrun* mis en place par la loi de finances pour 2026 a également introduit une possibilité pour les investisseurs soumis au régime foncier de l'impôt sur le revenu (location nue) d'amortir le prix d'acquisition d'un bien mis en location, mais celle-ci est limitée à 3 % de la valeur du bien et à 12 000 € par an. Le régime de la location meublée pourrait être aligné sur les plafonds du dispositif *Jeanbrun* pour la location nue afin de limiter la distorsion fiscale en faveur de la location meublée.

Chiffrage des mesures

L'exonération d'impôt sur les sociétés des bailleurs sociaux a un coût estimé à 340 M€ en 2026 dans les documents budgétaires.

L'abattement de taxe foncière pour le parc social dans les QPV représente une charge estimée à 141 M€ pour l'État en 2026, soit un coût total pour les administrations publiques de 353 M€. Le recentrage proposé permettrait à terme d'infléchir la croissance de la dépense, mais ses effets seraient cependant négligeables la première année. L'intensification du contrôle des engagements des bailleurs, également proposée par la Cour, pourrait toutefois procurer des recettes immédiates.

Le PLF 2027 propose un dispositif très proche de celui envisagé (limitation de l'abattement en location meublée à 2,5 % de la valeur du bien et 7 000 € par an) et en chiffre le rendement à 0,3 Md€.

[177] Cour des comptes, *L'abattement de la taxe foncière pour les bailleurs sociaux*, 2024.
[178] CPO, *Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*, 2024.

Tableau n° 44 : chiffrage – mesure n° 17 (réexamen des dépenses fiscales peu efficaces sur le marché du logement)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Suppression de l'exonération d'IS des bailleurs sociaux	0,3	0,3	0,3	0,3
Recentrage de l'abattement de taxe foncière des immeubles en QPV	0,0	Jusqu'à 0,4	0,4	0,4
Plafonnement de l'amortissement des biens loués en location meublée	0,3	0,3	nd	nd

Source : Cour des comptes (données : PLF pour 2026)

Mise en œuvre des mesures

La suppression de l'exonération d'IS pour les bailleurs sociaux nécessite de modifier les articles 207-1-4° et 221 bis du CGI.

Le recentrage de l'abattement de taxe foncière des immeubles en QPV et l'intensification des contrôles recommandés par la Cour peuvent être mis en œuvre sans modification de la base législative de l'abattement (CGI, art. 1388 bis).

Le régime fiscal de l'amortissement des biens en location meublée est législatif (CGI, art. 39 C). Le texte renvoie toutefois les modalités à un décret en Conseil d'État.

Impact des mesures

Un document de travail de la BCE estime l'effet multiplicateur d'une hausse de la fiscalité directe des ménages à - 0,3 et celui de la fiscalité directe des entreprises à - 0,1 au bout de deux ans (Bankowski, 2023). Dans la version publique du modèle Mésange, le multiplicateur pour une hausse de l'impôt sur le revenu est de - 0,8.

Sources

- Cour des comptes, *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, 2017
- Cour des comptes, *L'abattement de la taxe foncière pour les bailleurs sociaux*, 2025
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*, 2024

Mesure n° 18 : normalisation du barème kilométrique de l'impôt sur le revenu en cas de diminution du prix des carburants

Description de la mesure

La mesure identifiée ici consiste à ramener le barème associé aux frais kilométriques imputables sur l'impôt sur le revenu à leur niveau de 2021. Les frais kilométriques ont fait l'objet d'une augmentation importante (de 5 à 10 %, selon la cylindrée du véhicule) en mars 2019 après la crise des gilets jaunes, puis d'un ajustement supplémentaire de 1,1 % en mars 2020. Ils ont ensuite été revalorisés de 10,1 % en 2022, puis de 5,4 % en 2023. La Cour avait recommandé en 2024 un retour du barème à son niveau de 2021.

Chiffrage de la mesure

Compte tenu des mécanismes de prélèvement à la source et de régularisation de solde de l'impôt sur le revenu, les recettes liées au retour du barème kilométrique à son niveau de 2021 ont été chiffrées par Cour en 2024 à 0,5 Md€ la première année, 0,7 Md€ la deuxième année et 0,4 Md€ en régime de croisière. Ce montant n'a pas été actualisé dans le cadre du présent rapport.

Tableau n° 45 : chiffrage - normalisation du barème kilométrique de l'impôt sur le revenu en cas de diminution du prix des carburants (mesure n° 18)

En Md€	Recette 2027	Recette année pleine	P.m. Coût 2025 (estimation)	P.m. Coût 2026 (prévision)
Retour du barème kilométrique de l'IR à son niveau de 2021	0,5	0,4	2,8	2,8

Source : Cour des comptes (données : PLF pour 2026)

Mise en œuvre des mesures

Le barème des frais kilométriques figure à l'article 6 B de l'annexe IV du CGI. Il peut être modifié par arrêté ministériel.

Impact des mesures

Un document de travail de la BCE estime l'effet multiplicateur d'une hausse de la fiscalité directe des ménages à - 0,3 au bout de deux ans (Bankowski, 2023). Dans la version publique du modèle Mésange, le multiplicateur pour une hausse de l'impôt sur le revenu est de - 0,8.

Sources

- Cour des comptes, *Les mesures d'aides exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, janvier 2025
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Quel avenir pour la fiscalité de l'énergie ?*, 2026

Annexe n° 2 : principaux rapports exploités

Économies - Mesures transversales

- Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, février 2025
- Cour des comptes, *Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi*, avril 2025
- Cour des comptes, *Les effets de l'inflation sur les finances publiques*, septembre 2025
- Cour des comptes, La masse salariale publique : un enjeu majeur pour le redressement *des finances publiques*, septembre 2026

Économies - administrations publiques centrales

- Cour des comptes, *Démographie et finances publiques*, 2025
- Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire de la mission* Enseignement scolaire, 2026
- Cour des comptes, *L'enseignement scolaire : tirer parti du dividende démographique pour améliorer la performance éducative*, à paraître
- Cour des comptes, *Les mesures d'aide exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, 2025
- Cour des comptes, *La prime d'activité : Un soutien efficace au revenu des travailleurs, une trop faible incitation à l'activité*, 2026.
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2025 : les politiques publiques en faveur des jeunes*, 2025
- Cour des comptes, France Travail *et l'intelligence artificielle*, 2026.
- Cour des comptes, *Notes d'exécution budgétaire 2025 des missions* Travail, emploi et administration des ministères sociaux *et* Solidarité et égalité des chances, 2026.
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, chapitre 3 : « Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus ».
- Cour des comptes, *Premier bilan du* Pass Culture, 2024
- Cour des comptes, *Le centre national du cinéma et de l'image animée*, référé, 2023
- Cour des comptes, *Notes d'exécution budgétaire 2025 des missions* Culture ; Médias, livre et industrie culturelle ; Sport, jeunesse et vie associative, *2026*
- Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2025 de la mission* Justice, 2026
- Cour des comptes, *Les outils bureautiques et collaboratifs au sein de l'État*, 2026

Économies - administrations de sécurité sociale

- Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2024
- Cour des comptes, *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie*, 2025
- Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2025
- Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2026

Économies - administration publiques locales

- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2026*, *Cohésion territoriale et attractivité des territoires,* « Renforcer la péréquation pour réduire les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales », 2026
- Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, observations définitives, 2024
- Cour des comptes, *La contribution des collectivités territoriales et de leurs groupements au redressement des finances publiques locales*, revue de dépenses, 2024
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024 – fascicule 2*, 2024
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2025, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024, fascicule 1*, 2025
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2025, Les perspectives financières et la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025, fascicule 2*, 2025
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2026
- Cour des comptes, *Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) : état des lieux et voies d'évolution*, 2026

Économies – prélèvements obligatoires

- Cour des comptes, « Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,* 2024
- Cour des comptes, « Maîtriser la dynamique des allègements généraux de cotisations sociales, contribuer à l'équilibre financier de la sécurité sociale », *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,* 2025
- Cour des comptes, « Une situation financière dégradée, des marges de manœuvre à reconstituer », *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,* mai 2026
- Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, 2023
- Cour des comptes, *Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans*, référé, 2016
- Cour des comptes, *Le soutien de l'État aux services à la personne*, 2024
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, 2024
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine*, 2025
- Cour des comptes, *La fiscalité du patrimoine,* note de synthèse, 2026
- Cour des comptes, *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé, 2016
- Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2019

- Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*, 2024
- Cour des comptes, *L'abattement de la taxe foncière pour les bailleurs sociaux*, 2025
- Cour des comptes, *Les mesures d'aides exceptionnelles : une sortie de crise à achever pour le budget de l'État*, janvier 2025
- Conseil des prélèvements obligatoires, *Quel avenir pour la fiscalité de l'énergie ?* 2026

Leviers d'action

- Cour des comptes, rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques
- Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État
- Cour des comptes rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale
- Cour des comptes, rapports sur les finances publiques locales
- Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, février 2024
- Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, avril 2025
- Cour des comptes, *La communication financière de l'État*, juin 2026
- Cour des comptes, note de synthèse *Les dépenses fiscales : maîtriser leur nombre et leur coût*, 2026
- Cour des comptes, notes de synthèse *La politique en faveur de la recherche et de l'innovation : simplifier l'organisation, mobiliser tous les leviers d'efficacité* et *Les investissements de l'État dans les infrastructures de transports : donner la priorité aux réseaux existants*, à paraître

Annexe n° 3 : bilan des revues de dépenses réalisées par les administrations et les inspections générales

Vague	Rapports rendus	Économies ou recettes supplémentaires proposées (en Md€)
1 (2023)	Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique	2,6 (hors TVA) 4,5 (TVA travaux)
	Analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et révision du modèle de relation financière entre l'État et ses opérateurs	2,5
	Efficacité de la politique du logement	2,3
	Évaluation des investissements locaux	1,4
	Maîtrise de la masse salariale et des achats externes des collectivités	Non chiffré
	Politique immobilière des organismes de sécurité sociale	Non chiffré
	Pactes régionaux d'investissement dans les compétences	0,6
	Fonds national d'action sociale de la branche famille, hors petite enfance	0,1
	Dépenses de nuitées hôtelières de l'hébergement d'urgence	0,1
	Indemnités journalières	4,2
	Modalités de financement des centres de formation des apprentis	1,4
2 (printemps 2024)	Affections de longue durée	2,0
	Aides aux entreprises	3,1 (hors TVA) 11,5 (TVA toutes APU hors travaux)
	Dispositifs de soutien de l'emploi	1,4
	Dispositifs de formation professionnelle	2,2
	Dispositifs de soutien à la jeunesse	1,0
	Dispositifs médicaux	0,9
3 (automne 2024)	Absentéisme dans la fonction publique	3,2
	Aides dans le domaine du cinéma	0,6

Vague	Rapports rendus	Économies ou recettes supplémentaires proposées (en Md€)
	Dépenses immobilières des ministères sous loi de programmation	0,2
4 (printemps 2025)	Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales	1,7
	Frais de justice	0,1
	Subventions aux associations	3,2
	Biologie médicale	1,2
	Radiologie	0,9
	Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État	0,3
	Hébergement d'urgence	0,0
5 (automne 2025)	Aide publique au développement	0,3 (scénario 1) 0,5 (scénario 2)
	Efficience à l'hôpital	Non chiffré
	Dépense publique en faveur du logement social	3,9
	Régulation des prescriptions en ville et à l'hôpital	1,4
6 printemps 2026)	Financement de la gestion des déchets ménagers	2,1
	Fonds d'intervention régional des ARS	0,3

Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

L'intégralité du rapport
« Contribution au rétablissement des finances publiques : mesures à court terme et leviers d'action à moyen terme »
et sa synthèse sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr