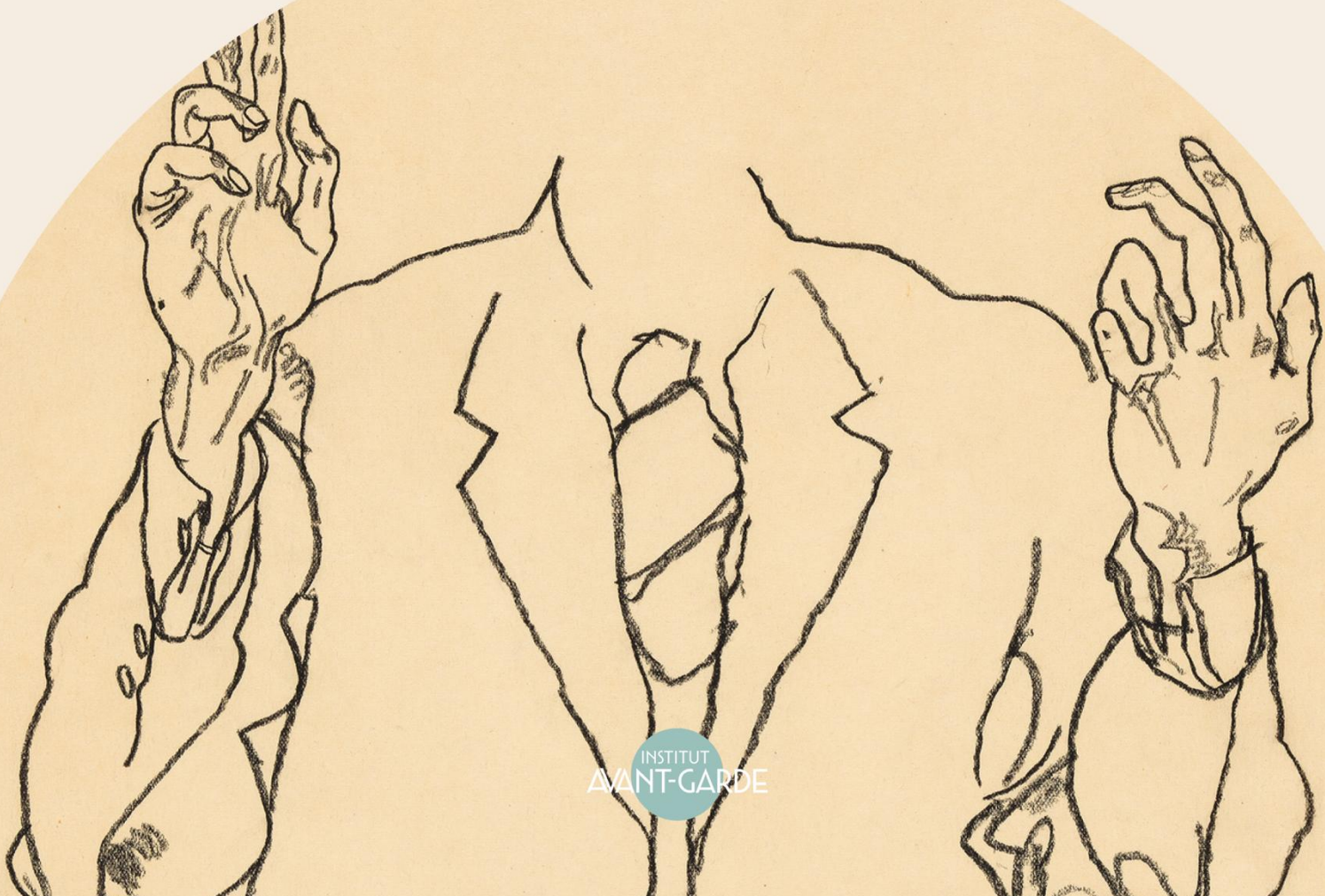


L'ajustement sans les larmes

Rétablir l'équilibre budgétaire
sans sacrifier l'avenir

RAPPORT

JUIN 2026



AVANT-PROPOS

À dix mois des élections présidentielle et législatives, et alors que s'ouvre déjà la bataille budgétaire pour 2027, l'Institut Avant-garde publie « L'ajustement sans les larmes ? », un rapport sur la trajectoire des finances publiques françaises. Fruit de neuf mois de travaux collectifs réunissant économistes, hauts fonctionnaires, chercheurs et praticiens des politiques publiques, ce rapport identifie près d'une centaine de mesures concrètes, articulées autour de trois scénarios d'ajustement représentant un effort compris entre 113 et 157 milliards d'euros, soit 3,7 à 5,1 % du PIB sur sept ans.

Loin d'un exercice comptable supplémentaire, ce rapport part d'une conviction simple : la question budgétaire ne peut plus être traitée séparément des choix de société qu'elle engage. Redresser les finances publiques ne signifie pas seulement réduire un déficit. Cela suppose de décider collectivement ce que le pays veut protéger, ce qu'il doit transformer et ce qu'il lui faudra financer pour affronter les crises à venir.

TABLE

DES MATIÈRES

Synthèse générale —	10
Principes généraux : Un ajustement pour quoi ? —.....	30
1. Situation des finances publiques en France.....	31
1.1. Comment en sommes-nous arrivés là ?	31
1.2. La France à la confluence de deux crises.....	33
2. Quels sont les objectifs de ce rapport ?.....	34
3. Sur quelle méthode se reposer ?	35
Les retraites —	38
1. Le système de retraite en France	40
1.1. La retraite par répartition : un pilier du système social français	40
1.2. Les retraites : premier poste des dépenses publiques	41
1.2.1. Un poids budgétaire significatif mais relativement stable	41
1.2.2. Un niveau de dépenses supérieur à la moyenne européenne et des retraités mieux lotis	42
2. Réformer le système : entre impératif budgétaire et équilibre de long terme	45
2.1. Agir sur le niveau des pensions	45
2.2. Augmenter les contributions des actifs et des employeurs	48

2.3. Reculer l'âge effectif de départ.....	49
2.4. Vers un pilotage de long terme : entre soutenabilité et équité	51
3. Être à l'avant-garde	53
Les dépenses de santé —	55
1. La santé, le second pilier de la protection sociale en France	57
1.1. Un système de santé parmi les plus protecteurs et efficaces de l'OCDE	57
1.2. Un système efficace mais marqué par des inégalités persistantes	59
1.3. Des dépenses de santé en hausse	60
2. Quelles réformes pour le système de santé en France ?	64
2.1. Limiter les dépenses de santé : prévention, médicaments et lutte contre la fraude	65
2.2. Plutôt que de se concentrer exclusivement sur la maîtrise de la dépense, augmenter les recettes ? ..	68
2.3. Aller au-delà des mesures comptables : pour des réformes structurelles du système de santé	70
3. 80 ans après : quel avenir pour la sécurité sociale ?	74
Budget et changement climatique —	76
1. Constat : un budget encore à verdir pour lutter contre le changement climatique.....	78
1.1. La lutte contre le changement climatique : un consensus en manque de moyens financiers et politiques	78
1.2. Des dépenses brunes persistantes.....	79

1.3. Des recettes environnementales à un niveau plus élevé que les dépenses brunes, mais en pleine mutation	81
2. Financer la transition dans un contexte budgétaire contraint	84
3. Budget ou climat, faut-il choisir ?	90
Fiscalité des ménages et redistribution —	93
1. Une forte socialisation des revenus qui peine à contenir les inégalités	95
1.1. Un taux de prélèvements obligatoires relativement élevé en comparaison international, qui reflète un niveau de socialisation des revenus plus important	95
1.2. Un « effort » fiscal inégalement réparti ?.....	96
1.3. Une dépense publique qui reste largement redistributive.....	100
1.4. Des inégalités qui persistent et tendent à se renforcer dans le cas du patrimoine.....	101
2. Comment mobiliser les ressources des ménages pour rétablir l'équilibre tout en accroissant le caractère redistributif du système socio-fiscal ?.....	103
2.1. Taxer la consommation.....	104
2.2. Augmenter les cotisations ?.....	105
2.3. Taxer les revenus.....	107
2.4. Taxer le patrimoine.....	109
2.5. Limiter les transferts	111
3. L'État providence : un modèle à protéger, un système fiscal à réinventer.....	112

Fiscalité des entreprises et compétitivité —	115
1. Une socialisation des revenus au profit des entreprises.....	117
1.1. Un taux d'imposition sur les sociétés en baisse	118
1.2. Un niveau élevé des aides aux entreprises	119
1.3. Une politique de réduction du coût du travail coûteuse et peu efficace	121
1.4. D'une stratégie de compétition par les taux à une stratégie de compétition par les taxables	122
2. Rééquilibrer l'effort : quelles marges de mobilisation des ressources issues des entreprises ?	124
2.1. Réformer les exonérations visant les entreprises	124
2.2. Réduire les aides publiques aux entreprises.....	126
2.3. Augmenter les impôts sur les revenus et les profits des entreprises.....	127
3. Fiscalité des entreprises : sortir de la logique d'empilement, reconstruire l'équilibre.....	130
 Education —.....	 133
1. L'éducation le parent pauvre des politiques publiques ?.....	135
1.1. La place de l'éducation dans le budget de l'État.....	135
1.2. Des dépenses d'éducation inégalement réparties	135
1.3. Un système éducatif qui se dégrade	136
1.4. La baisse de la démographie scolaire : l'opportunité pour construire un modèle plus performant	139

2. L'école comme bien commun : investir dans l'éducation malgré la contrainte budgétaire ...	141
2.1. Identifier les besoins et les dépenses associées les plus efficaces.....	142
2.2. Réorienter les moyens face aux politiques peu efficaces	144
3. Éduquer pour mieux gouverner : reconstruire l'école de la République	146
Emploi —.....	149
1. Où en sont les politiques de l'emploi ?	151
1.1. Une valeur travail en pleine transformation.....	151
1.2. 20 ans de réformes des politiques de l'emploi	154
2. Mesures envisageables	157
2.1. Augmenter les heures travaillées	157
2.2. Augmenter les salaires et la qualité des emplois	159
2.3. Des politiques de l'emploi plus efficaces	161
3. Ne pas faire des travailleurs les victimes des économies budgétaires.....	163
Sécurité —.....	166
1. État des lieux budgétaires des politiques régaliennes en France	168
1.1. Défense.....	168
1.2. Ordre et sécurité	169

1.3. Justice	171
2. Pas de sécurité sur le front budgétaire ?.....	172
2.1. Privilégier l'échelon européen pour financer l'effort de défense.....	172
2.2. Un effort de rationalisation dans les dépenses de sécurité qui passe par une réorganisation du fonctionnement de la Police.....	176
2.3. Du côté des dépenses de Justice, la nécessité de repenser les peines pour en finir avec le tout carcéral.....	178
3. Sortir du tout répressif pour réinvestir le préventif	183
 Les collectivités territoriales —	 186
1. Les collectivités territoriales un acteur clé en France	188
1.1. Un poids budgétaire important mais stable	188
1.2. Les collectivités locales : le premier investisseur de France ?.....	190
1.3. Une autonomie fiscale en baisse qui fragilise les finances des collectivités locales	193
1.4. Au fil des réformes : une décentralisation en panne sèche ?.....	196
2. Les collectivités locales à l'heure de l'ajustement budgétaire : quelles mesures pour repenser la décentralisation ?.....	197
2.1. Clarifier les rôles, compétences et moyens des collectivités locales	197
2.2. Rationaliser les dépenses par une plus grande cohérence des compétences	201
2.3. Reconstruire une fiscalité locale pour permettre l'investissement.....	203

3. Planifier pour mieux décentraliser : pour un renouvellement des contrats entre l'État et les collectivités	205
Synthèse budgétaire des mesures —.....	208
1. Quel ajustement ?	209
1.1. De nombreuses façons d'ajuster	209
1.2. Trois scénarios d'ajustement mobilisant de façon plus ou moins importante les recettes	209
2. Projections macroéconomiques.....	211
2.1. Comment projeter ?	211
2.2. Des scénarios d'ajustement permettant de stabiliser le niveau de la dette	213
3. Au-delà des additions budgétaires.....	215
3.1. Plus que des mesures, une méthode.....	215
3.2. Des réformes à plus long terme indispensables	215
4. Un effort sans précédent, une responsabilité partagée, un débat démocratique approfondi	217

Remerciements et contributions

Les propositions formulées dans ce rapport sont le fruit d'un travail collectif mené entre septembre 2025 et mars 2026 dans le cadre d'un groupe de réflexion dédié, réunissant économistes, chercheurs, praticiens des politiques publiques et acteurs de terrain. Plusieurs séances de travail, complétées par des entretiens bilatéraux, ont permis d'identifier des leviers consensuels, d'en discuter les paramètres et d'en évaluer la portée budgétaire et sociale.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions des groupes de travail consacrés à chacun des chapitres de ce rapport, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves. La richesse de leurs apports, la diversité de leurs sensibilités et la qualité des échanges qu'ils ont nourris ont constitué une condition essentielle de la rigueur de ce travail. Les remerciements nominatifs adressés aux participantes et participants des différents groupes de travail thématiques figurent en ouverture de chaque chapitre auquel ils se rattachent.

Une mention toute particulière revient aux membres du groupe cœur du projet, expertes et experts qui ont accompagné l'Institut Avant-garde du début à la fin de cette démarche. Nos remerciements les plus chaleureux vont ainsi notamment à **Philippe Askenazy**, **François Ecalle** (Fipeco), **Alain Grandjean** (Carbone 4), et **Simon-Pierre Sengayrac** (Fondation Jean Jaurès), dont l'engagement constant, l'exigence intellectuelle et la disponibilité tout au long de ces neuf mois ont été décisifs pour mener à bien cet exercice.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans ce rapport relèvent toutefois de la seule responsabilité de l'Institut Avant-garde et n'engagent ni les institutions auxquelles appartiennent les contributrices et contributeurs, ni l'adhésion individuelle de chacune et chacun d'entre eux à l'ensemble des conclusions.

Synthèse générale —

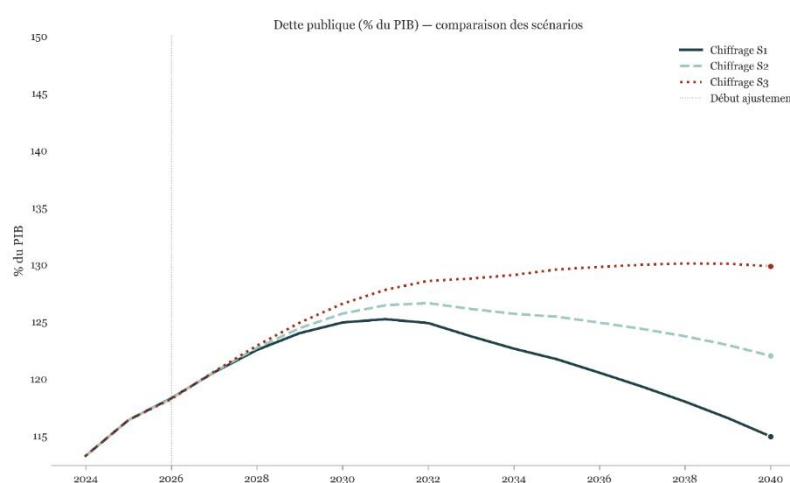
Le redressement des finances publiques françaises constitue l'un des défis politiques majeurs des deux prochains quinquennats. Avec un déficit public établi à 5,1 % du PIB en 2025, nettement supérieur à la moyenne de la zone euro, la France s'inscrit dans une trajectoire de déséquilibre structurel ancien – son budget est en déficit chaque année depuis 1974. Ce déséquilibre résulte d'un double mouvement : une augmentation des dépenses publiques dans les années 2000, accentuée par les crises successives (financière, sanitaire, énergétique), puis, depuis 2017 une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 2,5 points de PIB liée à plusieurs réformes fiscales. À cette crise budgétaire s'ajoutent une crise climatique, avec des investissements publics insuffisants par rapport aux besoins, et une crise géopolitique imposant un effort de réarmement considérable.

C'est dans ce contexte que s'inscrit ce rapport de l'Institut Avant-garde. Il identifie près d'une centaine de mesures concrètes, articulées autour de trois scénarios d'ajustement budgétaire représentant un effort de 113 à 157 milliards d'euros, soit 3,7 à 5,1 % du PIB. Construit chapitre par chapitre en collaboration avec des économistes, experts et praticiens des politiques publiques, il assume plusieurs objectifs : soutenabilité budgétaire et financement des investissements de long terme, lutte contre le changement climatique, réduction des inégalités et protection des plus vulnérables, amélioration de l'efficacité de la dépense publique. La méthode adoptée est résolument multicritère : elle intègre les effets redistributifs des mesures envisagées, la préservation des services publics essentiels et la recherche d'un consensus politique sans lequel aucune trajectoire d'ajustement ne saurait être durable.

Les trois scénarios convergent sur un noyau dur de mesures structurelles : nominalisation des exonérations de cotisations sociales patronales, rationalisation des dépenses fiscales et suppression des dépenses « brunes » défavorables à l'environnement. Seul le scénario le plus ambitieux (157 milliards d'euros) place la dette sur une trajectoire descendante durable et

affirmée, passant de 125 % du PIB en 2032 à 114 % en 2040. Le scénario intermédiaire stabilise la dette et commence à la réduire, tandis que le scénario le moins ambitieux ne fait que la stabiliser. Ce rapport démontre ainsi qu'un tel effort est possible, à condition d'en accepter la double exigence : technique, car les leviers sont identifiables et chiffrables, et politique, car leur mise en œuvre suppose un débat démocratique approfondi sur les priorités collectives.

Graphique 1 – Évolution de la dette publique (% du PIB) en fonction des scénarios sélectionnés



Lecture : À partir du début d'ajustement en 2026, les trois trajectoires divergent. S1 conduit à un pic à 124,8 % du PIB en 2031 puis un reflux à 115,0 % en 2040 ; S2 culmine à 126,6 % en 2032 et ne redescend qu'à 121,9 % en 2040 ; S3 voit la dette progresser continuellement jusqu'à 128,5 % en 2040.

Notes méthodologiques : Les projections reposent sur un modèle d'analyse de soutenabilité de la dette calibré sur la France, inscrit dans le cadre du *Debt Sustainability Analysis* (DSA) de la Commission européenne. Il est initialisé sur les prévisions AMECO (automne 2025), avec convergence de long terme vers une inflation à 2 %, des taux longs à 4 % et la croissance potentielle de l'*Output Gap Working Group*. L'ajustement est réparti linéairement sur sept ans (2026-2032), avec un multiplicateur budgétaire de 0,75 et une élasticité budgétaire équivalente à 0,63.

Source : *Institut Avant-garde, calculs des auteurs.*

À travers dix chapitres thématiques, le rapport explore les conditions d'un redressement qui soit à la fois crédible sur le plan financier, équitable sur le plan social et compatible avec les impératifs climatiques et géopolitiques. Leurs contributions couvrent les retraites, la santé, le climat, la redistribution, la

compétitivité, l'éducation, l'emploi, la sécurité et la gouvernance territoriale. Ce qui suit en présente la substance.

Principes généraux : un ajustement pour quoi ?

Le premier chapitre pose le diagnostic d'une impasse budgétaire dont la racine est autant politique qu'économique. La dissolution de l'Assemblée nationale en 2024 a révélé que les investisseurs internationaux doutent moins des moyens de réduire le déficit que de la capacité des forces politiques à s'accorder sur une trajectoire crédible. La demande de services publics demeure élevée, mais le consentement à l'impôt s'érode sous l'effet d'un sentiment croissant d'injustice et de recul de l'État social.

Dans le même temps, la France fait face simultanément à deux crises, climatique et géopolitique, et le coût de l'inaction, au nom de la rigueur budgétaire, serait bien plus élevé que celui de la prévention. Le rapport propose de revenir vers un solde primaire proche de zéro, soit un effort de l'ordre de 110 à 150 milliards d'euros, selon une méthode multicritère qui ne se limite pas à l'optimisation du couple dette-croissance, mais intègre les effets redistributifs, la préservation des forces productives, la lutte contre le changement climatique et la protection des plus vulnérables.

Préserver l'avenir suppose d'abord de ne pas confondre ajustement budgétaire et renoncement collectif. L'ajustement ici proposé ne saurait occulter l'ampleur des investissements publics qui s'ouvrent devant nous. Les besoins liés à la transition écologique, à la santé ou encore à l'éducation sont immenses et constituent la clé de voûte d'une croissance de long terme, plus inclusive et compatible avec les limites planétaires. C'est d'ailleurs l'une des principales limites des règles budgétaires européennes actuelles, qui ne distinguent pas suffisamment les dépenses qui préparent l'avenir de celles qui ne font que prolonger l'existant. À cet égard, l'Europe pourrait jouer un rôle décisif en permettant aux États de concilier soutenabilité des finances publiques et investissements de long terme. L'ajustement présenté dans ce rapport tente, autant que possible, de tenir ensemble ces impératifs,

sans prétendre répondre à lui seul à l'ensemble des choix collectifs qui se dressent devant nous.

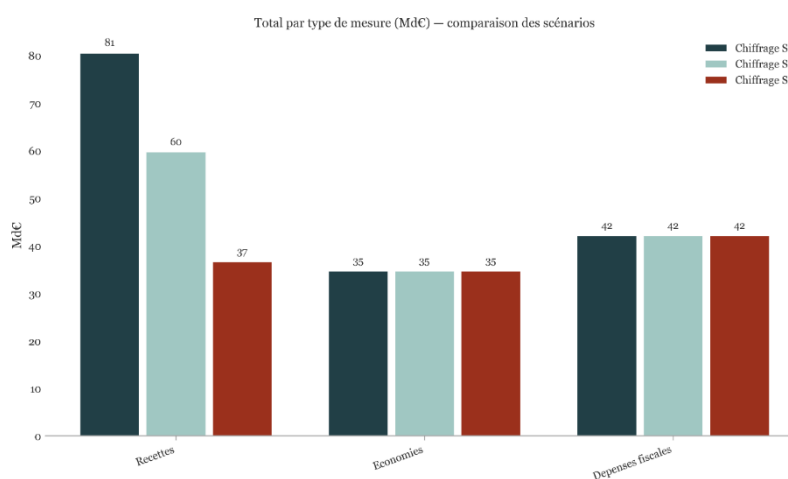
Mais ces choix ne pourront être tenus dans la durée que s'ils sont pleinement réinscrits dans le débat démocratique. Aucun ajustement budgétaire ne sera durable s'il se construit sans les citoyennes et les citoyens. Dans un contexte de défiance croissante envers les responsables politiques, les institutions publiques et les services publics eux-mêmes, une austérité imposée d'en haut ne ferait qu'approfondir la crise démocratique. Il est donc indispensable de renouer le lien entre la population et la puissance publique, en redonnant du sens aux arbitrages budgétaires et de la confiance dans la dépense publique. Cela suppose d'abord d'en finir avec les ajustements de coin de table, décidés dans l'urgence, parfois en marge du débat parlementaire et citoyen, pour leur substituer de véritables délibérations démocratiques sur nos marges de manœuvre et nos priorités collectives. Cela suppose également que l'ajustement ne se limite pas à couper dans les dépenses existantes, mais qu'il engage de véritables réformes structurelles et des redirections budgétaires vers les besoins que la société aura démocratiquement identifiés, qu'il s'agisse de la santé, de l'éducation, de la transition écologique ou de la cohésion sociale et territoriale.

C'est précisément cette voie de passage que ce rapport entend contribuer à ouvrir. Son ambition est de déceler, par le débat et la confrontation des expertises, les marges de manœuvre disponibles et les réformes structurelles nécessaires dans chacune des thématiques qu'il couvre. Pendant plusieurs mois, nous avons rencontré des chercheuses et chercheurs, des hauts fonctionnaires, des praticiens et divers spécialistes des finances publiques afin de dresser un diagnostic précis, du système de santé à la justice, de l'éducation aux collectivités territoriales, puis d'identifier des pistes de réforme à la hauteur des enjeux. Celles-ci visent à améliorer l'efficacité de la dépense publique, mais aussi, et peut-être surtout, à renforcer sa soutenabilité politique, sociale et économique. C'est par le débat d'idées et la délibération démocratique que pourra se dessiner une voie crédible pour traverser les crises d'aujourd'hui et préparer celles de demain.

Synthèse budgétaire

Le chapitre final articule l'ensemble des mesures autour de trois scénarios d'ajustement dont les trajectoires de dette divergent sensiblement. Le scénario S1 (157 milliards d'euros, dont 84 de recettes) place la dette sur une trajectoire descendante durable (114 % du PIB en 2040). Le scénario S2 (137 milliards d'euros) stabilise la dette à 121 % en 2040 avant de la réduire plus lentement. Le scénario S3 (113 milliards d'euros) s'avère à peine suffisant : la dette se stabilise autour de 130 % du PIB en 2040.

Graphique 2 – Scénarios d'ajustement budgétaire par modulation de l'effort en recettes



Lecture : Les trois scénarios reposent sur un socle commun de 35 Md€ d'économies, 42 Md€ de dépenses fiscales. Ils diffèrent uniquement par le niveau de recettes nouvelles : 81 Md€ en scénario 1 (S1), 60 Md€ en S2, 37 Md€ en S3.

Source : Institut Avant-garde, calculs des auteurs.

Néanmoins, réduire ce rapport à la somme arithmétique de ses mesures serait en méconnaissance l'ambition principale. À cet égard, ce rapport prend clairement ses distances avec les stratégies d'ajustement de court terme fondées sur des coupes budgétaires indifférenciées. Une telle approche, au mieux inefficace, au pire contre-productive, fragilise les capacités d'action publique sans traiter les déséquilibres de fond. L'ajustement budgétaire ne peut être pensé comme un exercice purement comptable : il doit être conçu comme un instrument de préparation de l'avenir. Ce rapport défend ainsi une approche de long terme, dans laquelle la consolidation budgétaire s'articule à une

recomposition des politiques publiques. Il s'agit non seulement de redresser les comptes, mais aussi de mieux orienter la dépense, de renforcer les investissements utiles et de corriger les inefficiences structurelles qui pèsent sur la croissance et la cohésion sociale. Trois principes guident l'ensemble des propositions : renforcer la progressivité du système, protéger effectivement les plus vulnérables et réallouer les ressources vers les politiques les plus efficaces. De la santé aux fonctions régaliennes, en passant par l'éducation, la transition écologique ou les politiques économiques, le rapport met en évidence des marges de manœuvre substantielles (en recettes comme en dépenses), et identifie les transformations que le prochain quinquennat pourrait engager pour concilier soutenabilité budgétaire et capacité d'investissement dans le temps long.

Le système de retraite – Vivre mieux pour mieux vieillir

Le système de retraite par répartition, qui représente près de 14 % du PIB, se situe au cœur de l'équation budgétaire française, tout en étant confronté à une tension structurelle : la dégradation du ratio cotisants/retraités, dans un contexte où l'âge effectif de départ reste largement déterminé par des règles et dispositifs hétérogènes. Si les retraités bénéficient encore aujourd'hui d'un niveau de vie proche de celui des actifs, les projections du COR suggèrent une inflexion progressive : la pension moyenne devrait décrocher relativement aux revenus d'activité au fil des prochaines décennies, au prix d'un ajustement implicitement supporté par les générations futures.

Ce chapitre montre que la soutenabilité du système ne pourrait être obtenue que par un dialogue autour du pilotage de long terme du système afin de construire un cadre de pilotage plus lisible et plus stable, capable d'orienter l'âge effectif de départ et la dynamique des pensions de manière graduelle, tout en préservant la fonction protectrice du système. À la clé : réduire la conflictualité récurrente des réformes, améliorer l'équité entre générations et au sein des retraités, et sécuriser la trajectoire des finances publiques sans dégrader la capacité du modèle à garantir un revenu digne après la vie active.

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions.	4,4
Harmoniser la CSG entre retraités et actifs.	1,9
Instaurer un pilotage sur le niveau de vie par une modulation des taux de remplacement.	3,5

Pour des réformes sur le temps long

Réaffirmer la retraite comme pilier de solidarité intergénérationnelle, en protégeant le système par répartition tout en assurant une contribution équitable des retraités actuels et futurs à sa pérennité. Le chapitre propose d'instaurer un pilotage automatique et transparente fondé sur des objectifs explicites : (1) un niveau de vie relatif cible entre retraités et actifs, permettant d'assumer démocratiquement le degré de redistribution intergénérationnelle ; (2) une prise en compte encadrée de l'espérance de vie (en bonne santé) pour stabiliser la durée moyenne de retraite. L'écart entre ces cibles et la trajectoire observée pourrait déclencher des ajustements graduels et prévisibles (indexation, paramètres de calcul, incitations au départ), afin de réduire la conflictualité des réformes tout en conciliant soutenabilité budgétaire et équité.

Le système de santé – 80 ans après, quel avenir pour la sécurité sociale ?

Le système de santé français demeure l'un des plus protecteurs au monde : avec 11,5 % du PIB consacrés à la santé, il repose sur un haut degré de mutualisation et assure une couverture financière parmi les plus favorables de l'OCDE. Mais cette force historique ne doit pas masquer ses fragilités croissantes. Depuis la crise Covid, la dynamique des dépenses s'est accélérée sous l'effet du vieillissement, de la montée des maladies chroniques, de l'essor de traitements plus coûteux et d'un hôpital confronté aux conséquences d'une longue période de sous-investissement. Dans le même temps, les inégalités d'accès persistent et fragilisent la confiance des usagers.

Les réformes proposées dans ce chapitre visent dès lors moins à organiser une compression uniforme de la dépense qu'à réorienter le système vers une plus grande justice sociale, une meilleure efficacité collective et une protection plus cohérente sur le temps long. Dans cette perspective, le bouclier sanitaire constitue la réforme structurante du chapitre : en plafonnant le reste à charge selon les revenus, il permettrait de mieux protéger les ménages confrontés à des dépenses élevées, de limiter le poids des complémentaires, et de rapprocher le système de santé d'une logique de couverture réellement universelle. À plus long terme, et pour protéger la santé de toutes et tous, la transition écologique et l'adaptation de l'ensemble de nos politiques publiques sont essentielles pour prévenir des effets néfastes des nouveaux risques sanitaires.

Mesures (échantillon)	Effort budgétaire (Md€)
Investir dans la prévention.	4,4
Réduire les dépenses de médicament.	2,4
Lutte contre la fraude.	1,0
Hausse de 10 % du taux d'imposition sur les tabacs.	0,8
Encadrer les dépassements d'honoraires.	1,8

Pour des réformes sur le temps long

Mieux protéger les assurés face aux restes à charge en instaurant un bouclier sanitaire modulé selon les revenus, afin de limiter les dépenses de santé les plus lourdes pour les ménages modestes et les patients les plus exposés. Son coût budgétaire estimé (7,2 Md€) apparaît important mais serait porteur de nombreux effets de retours positifs (réduction des pathologies évitables, marché du travail, etc.). Cette réforme suppose aussi un encadrement plus strict des dépassements d'honoraires et des dérives tarifaires, pour rendre l'accès aux soins plus égalitaire et rapprocher le système d'une couverture réellement universelle.

Budget et changement climatique – De la dépense brune à l'investissement vert

Malgré une forte adhésion à l'urgence climatique, la transition reste freinée par un déséquilibre structurel entre des coûts immédiats, concentrés sur les ménages et les entreprises, et des bénéfices diffus à long terme. Ce décalage est renforcé par un cadre budgétaire et fiscal encore largement hérité d'un modèle carboné, où persistent des dépenses et incitations défavorables à l'environnement, tandis que certaines recettes, notamment liées aux énergies fossiles, sont appelées à s'éroder à mesure que la transition progresse.

Comment procéder ? Il est aujourd'hui urgent de refonder l'architecture d'ensemble des finances publiques : réorienter durablement la dépense vers les investissements de transition, restructurer la fiscalité pour cibler les principaux émetteurs et garantir des mécanismes redistributifs assurant l'acceptabilité sociale. Au-delà des ajustements de court terme, cette transformation vise à lever les freins économiques et sociaux à la transition et à inscrire l'action publique dans une trajectoire cohérente de long terme. Mais l'ajustement budgétaire ne doit pas nous faire oublier l'ampleur des besoins d'investissement à venir qui conditionnent à la fois la réussite de la transition et la soutenabilité budgétaire sur le temps long.

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Fin des dépenses brunes : version maximaliste (ou version minimaliste).	11,2 (7,7)
Ciblage du dispositif <i>MaPrimeRénov'</i> sur les rénovations d'ampleur.	0,9
Modulation des régimes fiscaux portant sur les flottes d'entreprises.	9,3
Réintroduire une écotaxe poids lourds.	1,0
Instauration d'une taxe de 8 % sur l'ensemble des dépenses de communication commerciale.	1,75

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Réforme de la Taxe sur les Transactions Financières (TTF).	2,0

Pour des réformes sur le temps long

Réorienter en profondeur la politique budgétaire et fiscale au service de la transition, en supprimant les dépenses et niches favorables aux activités polluantes. Mettre en place une fiscalité écologique plus ambitieuse, ciblant prioritairement les ménages les plus aisés et les principaux émetteurs, tout en redistribuant vers les ménages modestes afin de garantir l'acceptabilité et l'efficacité des mesures.

Fiscalité et redistribution – Rééquilibrer la fiscalité des ménages

La France repose sur un modèle de forte socialisation des revenus, dans lequel la réduction des inégalités est assurée avant tout par la dépense publique plutôt que par la structure des prélèvements. Pris isolément, ces derniers apparaissent en effet peu progressifs, voire légèrement anti-redistributifs aux extrémités de la distribution. La hausse du taux de pauvreté et la dynamique d'accumulation au sommet témoignent des limites d'un modèle où la redistribution intervient principalement ex post, sans corriger suffisamment les déséquilibres en amont.

L'enjeu structurant réside alors dans notre capacité à redéfinir notre système de prélèvement sur les ménages dans l'objectif de donner un rôle central à l'imposition des revenus tout en renforçant sa progressivité. Cela suppose de repenser l'articulation entre les différents instruments fiscaux, de réduire le poids des dispositifs dérogatoires peu efficaces et de mieux cibler les formes de richesse les plus concentrées. À long terme, une telle évolution permettrait non seulement de consolider les recettes publiques, mais aussi de rendre la redistribution plus directe, plus lisible et plus équitable, en complément d'une dépense publique qui resterait un pilier essentiel du modèle social.

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Lutter contre les fraudes de TVA.	2,6
Limiter certaines dépenses fiscales de TVA.	2,3
Mettre fin à la déductibilité de la CSG avec recyclage partiel.	5,0
Augmenter à 14 le nombre de tranches d'IR et rendre la CSG progressive.	8,0
Mettre fin aux dépenses fiscales IR.	7,4
Rétablissement de l'ISF selon les mêmes modalités qu'avant sa suppression.	4,5
Augmenter le taux de PFU de 31,4 à 33 %.	0,8
Modification de l'assiette et du barème de l'imposition sur les transmissions.	10,0
Taxe Zucman.	5,0

Pour des réformes sur le temps long

Engager une réforme d'ensemble de la fiscalité des ménages visant à redonner sa centralité à l'imposition sur les revenus et à accroître la progressivité du système. Auditer systématiquement les dépenses fiscales et socio-fiscales, en menant une revue approfondie des dispositifs dérogatoires afin d'identifier ceux qui sont inefficaces, injustifiés ou régressifs, pour les rationaliser ou les supprimer.

Fiscalité et compétitivité – Rééquilibrer la contribution des entreprises

La politique de compétitivité française repose aujourd'hui sur un soutien public massif aux entreprises, dont l'efficacité apparaît de plus en plus incertaine et inégalement répartie. Portées par la concurrence fiscale internationale, ces politiques ont conduit à une multiplication des aides (fiscales, budgétaires et socio-fiscales) sans toujours produire les effets attendus en matière d'emploi ou encore de

productivité. Dans le même temps, la fiscalité effective demeure hétérogène, les grandes entreprises bénéficiant de conditions plus favorables que les PME, ce qui alimente des distorsions et interroge l'équité du système.

Dans ce contexte, l'enjeu est moins d'augmenter ou de supprimer le soutien public aux entreprises que d'en transformer la logique.

Il s'agit de sortir d'un empilement de dispositifs peu lisibles pour construire un cadre plus cohérent, mieux ciblé et plus équitable, en limitant les mécanismes d'optimisation et en rétablissant une participation des entreprises au système socialo-fiscal alignée sur leurs capacités contributives. À plus long terme, cette réorientation doit s'inscrire dans une stratégie industrielle assumée, fondée sur la planification et l'orientation de l'investissement vers les secteurs stratégiques, afin de concilier compétitivité, soutenabilité budgétaire et transformation de notre système productif.

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Nominalisation des exonérations générales patronales à leur niveau de 2025.	11,2
Meilleur ciblage du crédit d'impôt recherche (CIR).	1,5
Suppression de la niche « tonnage ».	1,4
Supprimer le financement des missions d'accompagnement des entreprises par les CCI et CMA, et par BPI France.	0,8
Hausse du taux d'imposition sur les sociétés (IS) de 25 % à 33,5 %.	8,0
Imposer les revenus logés sur une longue durée au sein de holdings.	1,0
Revenir au taux de CVAE de 2021.	12,0

Pour des réformes sur le temps long

Mettre fin à une stratégie de compétitivité fondée sur l'extension des exonérations de cotisations sociales, et replacer la planification au cœur de la politique industrielle. Réformer la fiscalité des entreprises afin d'assurer une contribution plus équitable, en limitant les possibilités d'optimisation et en rationalisant les aides publiques, fiscales et socio-fiscales, pour en améliorer la lisibilité et l'efficacité.

Éduquer pour mieux gouverner : reconstruire l'école de la République

L'école française traverse une crise moins budgétaire qu'organisationnelle et stratégique. Malgré un effort financier important, le système éducatif combine dégradation des performances, affaiblissement de l'attractivité du métier enseignant, inégalités persistantes dans les parcours et allocation sous-optimale des moyens entre niveaux d'enseignement. Le décrochage observé dans les résultats scolaires, la crise du recrutement enseignant et les difficultés d'orientation comme de réussite dans le supérieur traduisent un modèle qui peine aujourd'hui à remplir pleinement sa promesse républicaine d'égalité et d'émancipation.

La baisse démographique ouvre, dans ce contexte, une fenêtre historique pour refonder le système éducatif sans céder à une logique de compression budgétaire indifférenciée. L'enjeu n'est pas de dépenser moins, mais de dépenser mieux et davantage là où les besoins sont les plus forts. Cela passe nécessairement par : une revalorisation durable des métiers de l'enseignement (baisse de la charge administrative, amélioration des taux d'encadrement, renforcement de l'accompagnement des élèves) et par un rééquilibrage des moyens entre formations et entre enseignement privé / public. À long terme, une telle stratégie permettrait de reconstruire une école plus juste, plus cohérente et plus performante, capable à la fois de réduire les inégalités scolaires, d'élever le niveau moyen de qualification et de soutenir la croissance comme la cohésion sociale.

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Réduire le financement public des établissements privés.	3,5
Mieux allouer les dépenses consacrées à l'orientation des élèves du secondaire.	0,4
Aider les étudiants dans la poursuite de leurs études.	0,5

Pour des réformes sur le temps long

Réinvestir dans l'ensemble du système éducatif, du primaire à l'enseignement supérieur et à la recherche, pour reconstruire une école plus juste, plus égalitaire et plus performante. Renforcer l'attractivité des métiers de l'enseignement par l'amélioration des rémunérations et des conditions d'exercice. Réallouer les moyens existants en identifiant les politiques éducatives les plus efficaces et en réorientant les ressources aujourd'hui mobilisées vers des dispositifs moins probants.

Emploi – Ne pas faire des travailleurs les victimes des économies budgétaires

Le marché du travail français reste marqué par une faiblesse persistante du taux d'emploi, en particulier chez les jeunes, les seniors et les travailleurs les moins qualifiés, tandis que la stratégie poursuivie depuis plusieurs décennies autour de la baisse du coût du travail atteint aujourd'hui ses limites. L'empilement d'exonérations, de subventions aux bas salaires et de réformes paramétriques de l'assurance chômage a certes permis de soutenir certains segments de l'emploi et de produire des économies budgétaires à court terme, mais sans traiter pleinement les fragilités structurelles du marché du travail français : précarisation des trajectoires, stagnation salariale, faible qualité de l'emploi, dégradation des conditions de travail et persistance de difficultés d'insertion durable.

L'enjeu du chapitre est ainsi de déplacer le centre de gravité des politiques de l'emploi, de la seule quantité de travail vers sa qualité. En somme, il s'agit de sortir d'un modèle fondé sur la compression du coût du travail et la socialisation croissante des bas

salaires, pour réorienter l'action publique vers la progression salariale, la sécurisation des parcours, l'amélioration des conditions de travail et une allocation plus efficace des soutiens publics. Une telle stratégie permettrait non seulement de renforcer l'intégration par l'emploi, mais aussi de réduire les coûts sociaux et budgétaires induits par la précarité, le chômage récurrent, la mauvaise santé au travail et l'affaiblissement des collectifs professionnels.

Mesures	Effort budgétaire (Md€)
Plafonner les montants de l'Assurance chômage au-dessus de 2 SMIC.	1,9
Revenir sur la majoration de la prime d'activité de 2019.	4,6
Meilleur ciblage des dispositifs de soutien à l'apprentissage et à la formation professionnelle.	2,0

Pour des réformes sur le temps long

Changer de cap en matière de politique de l'emploi, en sortant d'une logique de responsabilisation individuelle des chômeurs et de pression à la reprise d'emploi à tout prix. Réformer les exonérations de cotisations sociales pour permettre une fixation plus juste des salaires et du SMIC. Réorienter les politiques d'emploi vers la qualité du travail, l'amélioration des conditions d'emploi et la sécurisation des trajectoires professionnelles.

Sécurités – Face à l'inflation carcérale, réinvestir le préventif

Les dépenses régaliennes constituent aujourd'hui un bloc majeur de la dépense publique et se trouvent à un moment de bascule.

D'un côté, la défense entre dans une phase de remontée en puissance durable, sous l'effet du retour des menaces géopolitiques et de la nécessité de reconstituer des capacités longtemps sous tension. De l'autre, la sécurité intérieure et la justice restent marquées par des fragilités plus profondes : montée des coûts de personnel, sous-investissement dans certains équipements, organisation territoriale parfois inadaptée, engorgement de la chaîne pénale et poids croissant

d'un modèle centré sur l'enfermement, dont les résultats restent décevants au regard de son coût humain, social et budgétaire.

Le principal enseignement du chapitre est qu'il ne sera pas possible de répondre durablement à ces défis par la seule hausse des moyens ou par un durcissement continu de la réponse répressive. La soutenabilité des dépenses régaliennes suppose une réorientation profonde de notre modèle sécuritaire. Pour la défense, cela passe par une stratégie industrielle et capacitaire plus cohérente, articulée à l'échelle européenne. Pour la sécurité intérieure et la justice, cela implique de sortir de l'inflation carcérale pour redonner une place centrale à la prévention, à la réinsertion, et à la qualité du service rendu.

Domaine	Orientations
Défense	Investir les programmes européens en articulation avec la Direction générale de l'armement et assurer un financement par l'UE. Cibler l'effort industriel sur les segments à fort volume de production.
Justice	Renforcer les alternatives à l'incarcération, réduire l'échelle des peines et investir dans la prévention. Renforcer les moyens et prérogatives des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance et embaucher plus de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.
Sécurité intérieure	Clarifier la répartition des missions et transférer des effectifs de police nationale vers la police municipale. Créer une autorité civile indépendante pour encadrer démocratiquement le travail policier.

Pour des réformes sur le temps long

Refonder le discours et l'action publique en matière de sécurité intérieure en privilégiant la prévention, et en renforçant l'accompagnement à la réinsertion plutôt que la surenchère pénale. Mieux articuler sécurité, justice et cohésion sociale en révisant l'échelle des peines, en investissant dans la prévention de la délinquance et la réinsertion. Repenser l'organisation des forces de sécurité entre échelon national (Police Nationale) et échelon local (Police Municipale et Gendarmerie Nationale).

Les collectivités territoriales – Pour une décentralisation qui fait de l'égalité des territoires et de la planification son cœur

Les collectivités territoriales sont au cœur de l'équation budgétaire française : elles assurent une part décisive de l'investissement public, structurent les services de proximité et seront en première ligne pour financer la transition écologique.

La répartition des compétences demeure confuse, l'architecture territoriale reste trop fragmentée, et les réformes fiscales successives ont affaibli leur autonomie tout en accroissant leur dépendance à des ressources peu lisibles et insuffisamment liées à leurs missions. Il en résulte un système à la fois coûteux, peu lisible démocratiquement et mal armé pour porter les investissements de long terme dont le pays a besoin.

Le chapitre défend ainsi une réforme d'ensemble, fondée moins sur des coupes ponctuelles que sur une refondation durable du cadre local. Clarifier les responsabilités entre échelons, rationaliser l'organisation territoriale, redonner de la cohérence entre compétences et ressources, moderniser la péréquation et reconstruire une fiscalité locale plus stable sont autant de conditions pour restaurer des marges de manœuvre pérennes. L'enjeu n'est pas seulement de mieux gérer les finances locales, mais de doter les collectivités d'un cadre institutionnel et budgétaire capable de soutenir, dans la durée, les investissements favorables à la transition et l'égalité des territoires.

Mesures	Gains (Md€)
Créer un impôt foncier unique (IFU).	2,5
Clarification complète des responsabilités et des compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale.	6,0
Généralisation de la massification des achats et de la mutualisation des circuits entre les collectivités.	1,0

Pour des réformes sur le temps long

Clarifier l'architecture territoriale en réduisant les chevauchements d'échelons, en précisant les compétences et en donnant aux collectivités les moyens financiers correspondant à leurs missions. Recentrer certaines compétences sociales et stratégiques tout en renforçant la capacité de pilotage territorial, notamment à l'échelle départementale et intercommunale. Refonder la fiscalité locale et les relations financières avec l'État pour redonner de l'autonomie aux collectivités, garantir une péréquation plus solide entre territoires et sécuriser des ressources de long terme permettant l'investissement, notamment pour la transition écologique.



CHAPITRE 1

*Principes généraux :
un ajustement pour
quoi ?*

—

Principes généraux : un ajustement pour quoi ?

Synthèse :

La France traverse une crise budgétaire structurelle profonde, avec un déficit public établi à 5,1 % du PIB en 2025, toujours nettement supérieur à la moyenne de la zone euro (3,1 % en 2024). Cette situation s'inscrit dans une trajectoire de long terme : le budget public français est en déficit chaque année depuis 1974, faisant de la France l'un des pays les plus déficitaires de l'Union européenne.

Ce déséquilibre s'explique en deux temps. D'abord, une augmentation des dépenses publiques dans les années 2000, accentuée par les crises successives (financière, sanitaire, énergétique) qui ont conduit à des politiques de soutien exceptionnelles souvent prolongées au-delà de ce qu'ont pratiqué les pays voisins. Ensuite, depuis 2017, une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 2,5 points de PIB, liée à plusieurs réformes fiscales : suppression de la taxe d'habitation, transformation du CICE, instauration du prélèvement forfaitaire unique, et réduction de l'impôt sur les sociétés. Ce double mouvement a creusé un déséquilibre structurel qui n'a jamais été résorbé.

En 2024, le rétablissement des règles budgétaires européennes a placé la France en procédure de déficit excessif, l'engageant

dans un plan d'ajustement sur sept ans visant à ramener le déficit sous 3 % du PIB d'ici 2029. Mais la racine du problème est autant politique qu'économique : l'instabilité parlementaire et la forte sensibilité de la société française aux choix budgétaires rendent difficile l'adoption d'une trajectoire crédible et durable.

Cette crise budgétaire ne se présente pas de manière isolée. La France doit simultanément répondre à une crise climatique, avec des investissements publics insuffisants par rapport aux besoins, et à une crise géopolitique imposant un effort de réarmement considérable. Le vieillissement démographique viendra également peser progressivement sur les dépenses, même si ce facteur reste gérable grâce aux réformes déjà engagées.

Face à ces défis cumulés, ce rapport propose une trajectoire permettant de reprendre le contrôle des finances publiques en visant un retour vers un solde primaire proche de zéro, soit un effort de l'ordre de 100 à 110 milliards d'euros. La méthode adoptée est résolument multicritère : elle intègre les effets redistributifs des mesures envisagées, la préservation des services publics essentiels et la recherche d'un consensus politique sans lequel aucune trajectoire d'ajustement ne saurait être durable.

1. Situation des finances publiques en France

1.1. Comment en sommes-nous arrivés là ?

Le déficit français reflète un déséquilibre désormais ancien entre les recettes et les dépenses publiques. D'après les comptes nationaux des administrations publiques publiés par [l'Insee en mars 2026](#), le déficit public s'est établi à 5,1 % du PIB en 2025, après 5,8 % en 2024. C'est légèrement mieux que ce que le Rapport d'avancement annuel ([RAA, 2025](#)), présenté par le gouvernement au début de la période d'ajustement, prévoyait. Le solde primaire, c'est-à-dire le solde public hors charge d'intérêts, peut être estimé à environ -2,9 % du PIB en 2025, contre -3,8 % en 2024, en combinant le déficit public et les dépenses d'intérêts des administrations publiques. La France demeure ainsi nettement plus déficitaire que la zone euro : le déficit agrégé de cette dernière s'élevait à 3,1 % du PIB en 2024, et la Commission européenne en anticipait encore 3,2 % en 2025. En 2024, la France affichait d'ailleurs le troisième déficit le plus élevé de l'Union européenne, derrière la Roumanie et la Pologne.

Cette divergence s'est opérée en deux temps : une augmentation des dépenses relativement aux autres pays européens dans les années 2000, puis, à partir de 2017, une baisse des recettes. Les périodes de crise, 2008 d'abord, puis 2021 et 2023, ont constitué des moments d'inflexion majeurs, contribuant à l'augmentation des dépenses publiques, principalement en raison de la mise en œuvre de politiques de soutien exceptionnelles : plans de relance, dispositifs de chômage partiel, aides aux entreprises et transferts aux ménages destinés à amortir les effets économiques des crises financière,

sanitaire puis énergétique. Si la plupart des pays européens ont également accru leurs dépenses durant ces épisodes, la France s'est distinguée par l'ampleur et la persistance de ses dispositifs, souvent prolongés ou élargis pour préserver le pouvoir d'achat et l'emploi, ce qui explique une trajectoire de dépenses plus élevée et un retour plus lent à la normale. Depuis 2017, toutefois, le creusement du déficit, de 2,4 points de PIB, s'explique surtout par une baisse du taux de prélèvements obligatoires (de 2,5 points de PIB), liée notamment à la suppression progressive de la taxe d'habitation, à la transformation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement pérenne de cotisations, à la mise en place du prélèvement forfaitaire unique, ainsi qu'à la baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production, sans que l'ensemble de ces mesures n'ait eu l'effet attendu sur la croissance de l'activité.

Avec le rétablissement des règles budgétaires européennes, la France est entrée en 2024 dans une nouvelle procédure de déficit excessif. Elle s'est alors engagée à présenter un plan d'ajustement budgétaire sur sept ans, destiné à ramener ses finances publiques dans les clous des critères européens (cf. encadré 1). Ce plan prévoit d'atteindre un solde primaire positif proche de 1,5 % du PIB en 2031 et de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB à l'horizon 2029.

Le problème des finances publiques en France est toutefois aujourd'hui avant tout politique, plutôt qu'euro-péen. La dissolution de l'Assemblée nationale en 2024 a entraîné une divergence notable entre les rendements des bons du Trésor français et ceux des autres pays européens : le spread franco-allemand a ainsi augmenté de plus de 20 points de base immédiatement après l'annonce. De telles évolutions n'avaient pas

été observées lors des révisions des prévisions de recettes ou de croissance fin 2023 et début 2024. Cela suggère que les investisseurs internationaux doutent moins des moyens de réduire le déficit que de la capacité des forces politiques à s'accorder sur une trajectoire crédible d'ajustement. L'absence de majorité parlementaire stable et de consensus interpartisan rend en effet l'adoption des budgets de plus en plus difficile. D'autant que les finances publiques se trouvent au cœur des mouvements sociaux les plus importants de ces dernières années comme le mouvement des gilets jaunes ou la contestation de la réforme des retraites, révélant une forte sensibilité de la société

française aux choix budgétaires et à la répartition de l'effort collectif.

La demande de services publics demeure élevée en France, mais le consentement à l'impôt tend à s'éroder. Dans ses travaux, Alexis Spire montre que l'État reste largement perçu comme un acteur protecteur et garant de services publics universels, mais que le consentement fiscal s'affaiblit sous l'effet d'un sentiment croissant d'injustice et de recul de l'État social (*Spire, 2018*). En conséquence, l'espace des possibles budgétaires se restreint progressivement, et la crise actuelle apparaît comme l'aboutissement de cette dynamique.

Encadré 1 : Les règles budgétaires européennes

Selon les nouvelles règles budgétaires de l'UE, les pays suivent une trajectoire des dépenses nettes de quatre ans. Elle peut être prolongée à sept ans s'ils proposent des réformes et investissements qui favorisent la croissance, la soutenabilité budgétaire, ainsi que les priorités de l'UE. La trajectoire doit respecter plusieurs critères :

1. Sur la base d'une analyse de la soutenabilité de la dette (DSA), **la dette publique doit diminuer à la fin de la période d'ajustement** dans plusieurs scénarios macroéconomiques et avec une probabilité de 70 % dans une analyse stochastique qui modélise une multiplicité de chocs possibles.
2. À la fin de la période de l'ajustement, **le déficit public doit être inférieur à 3 %**.
3. Si un pays a une dette supérieure à 60 % du PIB ou un déficit supérieur à 3 % du PIB, **deux garde-fous (*safeguards*) s'appliquent en plus :**

o **Garde-fou de la dette :** Réduction d'au moins un point du ratio de la dette/PIB par an (0,5 point si la dette est entre 60 % et 90 %).

o **Garde-fou du déficit :** Amélioration du solde structurel primaire d'au moins 0,25 point de PIB par an (0,4 point si la période d'ajustement est 4 ans) si le déficit structurel est supérieur à 1,5 %.

La **procédure de déficit excessif** oblige par ailleurs les pays concernés à ajuster le solde structurel primaire d'au moins 0,5 % par an jusqu'à ce que le déficit soit en dessous de 3 % du PIB.

Cependant dans le contexte géopolitique actuel, et suite à la demande d'un certain nombre de pays membres, la clause dérogatoire nationale prévue dans le Pacte de Stabilité et de Croissance a été activée. Celle-ci prévoit que pendant quatre ans, les États membres pourront s'écarter temporairement des règles budgétaires fixées : à compter de 2025 avec un surcroît annuel de dépenses jusqu'en 2028, qui n'excèdera pas 1,5 % du PIB. À ce jour, la France a déjà affirmé qu'elle n'aurait pas recours à cette clause.

1.2. La France à la confluence de deux crises

La France fait face simultanément à une crise climatique et à une crise géopolitique, qui viennent s'ajouter à la crise de ses finances publiques. Sur le plan climatique, elle sous-investit massivement si elle veut respecter ses engagements, au risque de se heurter à un mur de financement futur et de subir une transition désordonnée. Sur le plan géopolitique, la dégradation du contexte international fragilise les fondements économiques, sociaux et politiques du modèle européen. Dans ce contexte, il est illusoire de se concentrer uniquement sur l'état des finances publiques : le risque serait de reléguer ces autres crises au second plan, sous prétexte que leur traitement est coûteux à court terme. Or, le coût de l'inaction serait bien plus élevé demain.

Les investissements publics en faveur de la transition restent insuffisants, avec un déficit estimé entre 0,5 et 1 % du PIB. Selon une analyse récente de l'I4CE (*Financement de la Transition, Juillet 2025*), les dépenses publiques pour le climat, qui atteignaient 26 milliards d'euros en 2025, devront augmenter pour permettre à la France d'atteindre ses objectifs nationaux, entre 18 et 52 milliards d'euros à l'horizon 2030, selon l'effort demandé au secteur privé à travers les réglementations et les incitations fiscales. L'absence d'investissement à la

hauteur des besoins pourrait, à terme, peser négativement sur la croissance et donc sur la soutenabilité de la dette publique. Plus largement, même si la mesure exacte des dommages climatiques fait débat (*Pindyck, 2017*), il est certain que leur coût futur serait bien plus élevé que celui de leur prévention aujourd'hui.

Par ailleurs, si la France souhaite aligner ses dépenses de défense sur le niveau de ses ambitions stratégiques, elle devra consentir un effort d'investissement supplémentaire significatif. Promulguée le 1er août 2023, la loi de programmation militaire (LPM) prévoit une progression régulière des dépenses de défense entre 2024 et 2030, à raison de 3,2 milliards d'euros courants supplémentaires en moyenne chaque année, afin de porter progressivement le budget de la mission « Défense » (hors pensions) à 67,4 milliards d'euros courants en 2030, soit 2 % du PIB (*Note Flash n°2 – France Stratégie*). Rehausser cet effort à 3,5 % ou 5 % du PIB représenterait un engagement budgétaire colossal, mais constituerait aussi une forme d'assurance implicite face à un ensemble de risques géopolitiques susceptibles d'avoir, eux aussi, des conséquences majeures sur les Français et les finances publiques.

Le vieillissement de la population limitera également les marges de manœuvre budgétaires, mais il présente l'avantage de renforcer la soutenabilité

de la dette publique. Selon les différents scénarios du COR (*Rapport de juin 2025*), le solde primaire se dégraderait de 0,3 point de PIB en 2030, et dans le scénario le plus pessimiste, avec une croissance de la productivité du travail limitée à 0,4 %, le déficit primaire augmenterait d'environ 1,7 point de PIB à l'horizon 2070 du seul fait des dépenses de retraite. Toutefois, le vieillissement démographique devrait aussi s'accompagner d'une hausse de la demande d'actifs sûrs, dont la dette publique, permettant ainsi de soutenir des niveaux d'endettement plus élevés à taux d'intérêt inchangés (*Auclert et al., 2025*). Si le vieillissement de la population est en grande partie inévitable, il s'agit d'une évolution gérable du point de vue des finances publiques, d'autant que plusieurs réformes ont déjà été mises en œuvre pour en contenir les effets (*Cusset, 2022*).

2. Quels sont les objectifs de ce rapport ?

Le niveau de la dette française n'est pas un problème en soi, car il ne constitue qu'une mesure imparfaite de sa soutenabilité. Historiquement, ce niveau n'a rien d'inédit (*Nouvelles séries historiques de la dette française – Institut Avant-garde*). Il n'est pas non plus exceptionnel à l'échelle internationale : la dette publique japonaise dépasse 230 % du PIB, celle des États-Unis atteignait 125 % du PIB avant la guerre avec l'Iran. Celle-ci est néanmoins considérée comme soutenable, principalement parce qu'elle est détenue majoritairement par des résidents, et parce que la demande pour la dette japonaise, portée par une épargne domestique abondante et des institutions financières nationales, notamment la Banque du Japon et les fonds de pension, présente peu de risques de fléchir dans les années à venir.

Il peut par ailleurs être justifié de financer certains investissements de long terme par la dette. Tant que ces investissements sont temporaires et qu'ils contribuent à répondre aux crises évoquées plus haut, ils peuvent être considérés comme rentables. Le financement de la transition climatique en est un exemple emblématique : en soutenant la décarbonation de l'économie et l'adaptation aux effets du réchauffement, il génère des bénéfices durables en matière de productivité, de sécurité énergétique et de stabilité macroéconomique. Un tel recours à l'endettement se justifie d'autant plus que les acteurs privés demeurent, pour l'instant, insuffisamment incités à investir à la hauteur des besoins (*Climat contre budget – Institut Avant-garde*).

Au-delà de ces dépenses exceptionnelles, c'est le déséquilibre structurel du solde primaire qui constitue le véritable problème. Dans un contexte où l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance ($r - g$) est proche de zéro, la soutenabilité de la dette dépend principalement du solde primaire de long terme (*Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises – CAE*). C'est donc bien l'instabilité politique et l'absence de consensus autour d'une trajectoire crédible de retour à l'équilibre de ce solde primaire qui en sont à la racine.

L'objectif de ce rapport est de proposer une trajectoire permettant de reprendre le contrôle sur les finances publiques françaises. Pour y parvenir, il s'agit d'identifier un ensemble de mesures à la fois soutenables politiquement et compatibles avec la capacité du pays à faire face aux crises à venir. Reprendre le contrôle des finances publiques suppose de rétablir un équilibre durable entre recettes et dépenses, hors mesures exceptionnelles. Concrètement, cela signifie revenir vers un solde primaire proche

de zéro, ce qui représenterait un effort de l'ordre de 100 à 110 milliards d'euros par rapport à la situation des finances publiques en 2025. Un tel mouvement ne peut se faire que progressivement.

La clé de sortie de cette crise réside dans notre capacité à définir un projet soutenable de réduction du déficit primaire. Ce rapport ne s'attache donc pas à détailler telle ou telle mesure, mais à identifier le projet et la méthode susceptibles d'engager une dynamique durable de redressement des finances publiques. Cela suppose également que les dépenses publiques continuent de répondre aux besoins essentiels des Français : éducation, santé, cohésion sociale. Enfin, faire face aux crises évoquées plus haut peut impliquer d'accepter une hausse modérée du niveau de la dette, dès lors qu'elle constitue la contrepartie d'une assurance collective face à leurs effets économiques et sociaux.

3. Sur quelle méthode se reposer ?

Se limiter à fixer un objectif d'impulsion budgétaire est insuffisant : il existe une multitude de façons d'atteindre une même cible d'ajustement, chacune traduisant un choix politique distinct. Pour déterminer l'effort à consentir, à court comme à long terme, le décideur public doit s'interroger sur plusieurs dimensions essentielles : faut-il privilégier les dépenses ou les recettes ? Quels seront les effets redistributifs des mesures retenues ? Quel rythme d'ajustement adopter ? Les réponses à ces questions sont tout sauf neutres.

En ce sens, la question est aussi méthodologique : comment garantir la viabilité politique d'une trajectoire d'ajustement donnée ? Cela suppose de replacer la réflexion dans un cadre plus large qu'une approche strictement mesure par mesure : quel niveau de socialisation des

dépenses souhaitons-nous en France ? Quels effets redistributifs entraîneront les mesures proposées ? Quels sont les besoins véritablement prioritaires ? Chacun des chapitres qui suivent aborde ces questions de front.

Il est en tout cas essentiel, comme pour tout problème politique, d'adopter une approche multicritère. Il ne suffit pas, comme le proposent [Auclert et al. \(2025\)](#), de ramener la question du bon ajustement à celle de la durée de celui-ci et à un simple problème d'optimisation entre réduction de la dette et maintien de l'activité. Si un tel exercice permet de déterminer un rythme « optimal » d'ajustement, il ne dit rien de la nature des mesures à mettre en œuvre et simplifie excessivement la complexité des choix auxquels font face les décideurs publics. Aucun indicateur unique, ni même un couple de critères, ne peut suffire à guider l'ensemble de la politique budgétaire.

Plusieurs principes peuvent s'ajouter, en théorie, au critère de maintien de l'activité, même si celui-ci demeure central. Prendre en compte l'impact des mesures budgétaires sur la croissance constitue la base des analyses de soutenabilité de la dette, mais l'approche défendue dans ce rapport ne se limite pas à cet objectif. Il convient également de considérer d'autres finalités, telles que la préservation des forces productives, la lutte contre le changement climatique, ou la limitation de l'impact des ajustements sur les plus vulnérables, que ce soit par la protection de leurs revenus ou par le maintien des services publics dont ils bénéficient en premier lieu.

Si la racine du problème des finances publiques en France est aussi politique, il ne s'agit donc pas seulement de définir un nouvel ensemble de critères, mais de rechercher une nouvelle méthode

permettant aux citoyens de choisir eux-mêmes les voies de passages qui leur conviendront. Cet effort suppose de repenser la manière dont sont discutées et hiérarchisées les priorités collectives, en s'interrogeant sur la finalité de chaque politique publique plutôt que sur le seul ajustement de chaque poste budgétaire. C'est dans cette optique que ce rapport se structure autour de différents chapitres thématiques, chacun visant à éclairer un domaine de l'action publique à partir des besoins auxquels il répond, afin d'éviter une approche strictement comptable du déséquilibre budgétaire.



CHAPITRE 2

Les retraites

—

Remerciements et contributions

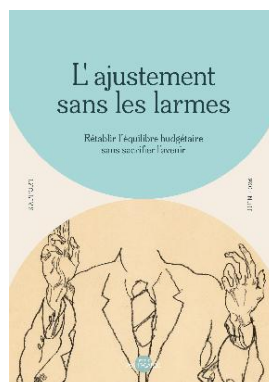
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, dans le champ des retraites, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Anne LAVIGNE ; Éric WEIL ; et Pierre PRADY.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Les retraites

Synthèse :

Le système de retraite français repose sur le principe de répartition, les cotisations des actifs financent les pensions des retraités, et s'articule entre un régime de base obligatoire (géré par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, CNAV) et un régime complémentaire (Agirc-Arrco), piloté par les partenaires sociaux. Ce modèle, fondé sur la solidarité intergénérationnelle, représente un poids considérable : 13,9 % du PIB en 2024, soit environ 3,5 points au-dessus de la moyenne européenne. Si les retraités français bénéficient aujourd'hui d'un niveau de vie proche de celui des actifs, les projections du COR anticipent une érosion progressive de cet avantage d'ici 2070, sous l'effet des réformes successives et de la dégradation du ratio cotisants/retraités.

Face à ce déséquilibre structurel, le chapitre identifie quatre grandes pistes de réforme. La première consiste à agir sur le niveau des pensions, soit en freinant leur croissance brute (désindexation des pensions les plus élevées, allongement de la durée d'assurance, introduction d'un taux de liquidation dégressif selon le revenu), soit en augmentant les prélèvements sur les retraités (suppression de l'abattement fiscal de 10 %, alignement de la CSG sur celle des actifs). Ces mesures pourraient dégager entre 1,3 et

9,7 milliards d'euros selon les options, mais comportent des risques redistributifs à surveiller, notamment pour les retraités modestes.

La deuxième piste porte sur la hausse des cotisations des actifs et employeurs, un levier à effet immédiat mais potentiellement néfaste pour la compétitivité des entreprises. Un point de cotisation supplémentaire rapporterait entre 4,8 et 7,6 milliards d'euros selon le périmètre retenu.

La troisième voie vise à reculer l'âge effectif de départ, non pas en relevant l'âge légal (jugé politiquement inacceptable), mais en jouant sur des leviers incitatifs : recul de l'âge d'annulation de la décote, neutralité actuarielle accrue de la décote viagère, encadrement des départs anticipés pour carrières longues, et développement de la retraite progressive. Ces ajustements supposent toutefois un accès élargi à l'emploi des seniors et une prise en compte réelle de la pénibilité.

Enfin, le chapitre plaide pour un pilotage automatique du système, indexé sur des indicateurs objectifs comme l'espérance de vie où le niveau de vie relatif entre actifs et retraités. Ce mécanisme, déjà adopté au Danemark ou en Italie, offrirait plus de prévisibilité, mais devrait intégrer les disparités sociales pour éviter d'aggraver les inégalités. Au-delà de la technique, le chapitre rappelle que réformer les retraites

relève d'un choix de société sur le partage des richesses et la solidarité entre générations.

1. Le système de retraite en France

1.1. La retraite par répartition : un pilier du système social français

Le système de retraite français s'est historiquement construit pour répondre à un risque social majeur : celui de vivre au-delà de sa capacité à tirer un revenu de son travail. Ce principe fondateur incarne l'une des pierres angulaires du modèle social français : la retraite par répartition, dans laquelle les cotisations des actifs financent les pensions des retraités. Le montant des droits acquis dépend des salaires portés sur le compte individuel, revalorisés chaque année, et calculés dans le régime général sur la base des 25 meilleures années de carrière. Le taux de remplacement, c'est-à-dire la part du salaire de fin de carrière remplacée par la pension, résulte d'un ensemble de paramètres (durée d'assurance, taux plein, décote/surcote, règles propres aux régimes complémentaires), articulés pour assurer un revenu stable à la fin de la vie active tout en préservant l'équilibre du système.

Loin d'un simple mécanisme d'épargne individuelle, il s'agit d'un dispositif de solidarité entre générations, parfois décrit comme un salaire différé, garantissant à chacun un revenu de remplacement à la fin de sa vie active. Plus qu'un dispositif d'assurance contre un risque ponctuel, il s'agit d'un mécanisme collectif de redistribution intertemporelle, assurant la continuité du revenu tout au long du cycle de vie. Ce caractère structurel en fait une composante essentielle de la cohésion sociale, au croisement des enjeux économiques, démographiques et politiques.

Le modèle français repose sur un principe de répartition : les cotisations des actifs financent les pensions des retraités. Il s'organise autour d'une pluralité de régimes articulés entre :

- **Un régime de base obligatoire, géré par des caisses publiques** (notamment la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la CNAV, pour les salariés du secteur privé), et
- **Un régime complémentaire obligatoire**, piloté par les partenaires sociaux à travers le régime de l'Agirc-Arrco, né de la fusion des anciens régimes Agirc et Arrco en 2019 ([Agirc-Arrco, Fonctionnement](#)).

Ce dernier constitue une spécificité forte du modèle français : il couvre près de 95 % des salariés du privé et verse des pensions à plus de 13,7 millions de retraités ([Agirc-Arrco, Retraités données 2024](#)). Sa gouvernance paritaire, assurée conjointement par les organisations syndicales et patronales, en fait un acteur central du dialogue social et un levier clé de régulation du système dans son ensemble. Cette cogestion témoigne du rôle structurant des partenaires sociaux dans la politique des retraites, au-delà du cadre strictement législatif et budgétaire.

Cette architecture, à la fois publique et contributive, explique la complexité et la sensibilité des réformes successives. Celles-ci, de 1993 à 2023, ont souvent suscité de vives résistances, tant elles touchent à un pilier identitaire du modèle social français. La réforme de 2023, portée par le gouvernement d'Élisabeth Borne, a cristallisé ces tensions. Adoptée sans vote final au Parlement via l'article 49.3 de la Constitution, elle a provoqué une forte crispation sociale et politique, ravivant un sentiment de défiance démocratique autour de la conduite des réformes structurelles.

Cette séquence a eu un impact durable : elle a remplacé la question des retraites au centre du débat budgétaire et du dialogue social. Aujourd'hui encore, la réforme Borne influence les négociations budgétaires à l'Assemblée nationale, les discussions entre partenaires sociaux et les arbitrages du gouvernement sur la trajectoire des finances publiques. En filigrane, elle interroge la manière dont l'exécutif entend concilier soutenabilité budgétaire, acceptabilité sociale et légitimité démocratique.

Dans ce contexte, la soutenabilité du système de retraite demeure un enjeu central pour assurer le maintien du modèle français par répartition. Les dépenses publiques de retraites représentaient 13,9% du PIB en 2024 et devraient rester relativement stables, autour de 14 % du PIB, à l'horizon 2030, soit près d'un quart des dépenses publiques (*Rapport annuel – COR 2025*). Cette stabilité apparente masque cependant des déséquilibres structurels : le ratio cotisants/retraités continue de se dégrader, la part des pensions dans la richesse nationale tend à se stabiliser au prix d'un ajustement sur les pensions moyennes, et les recettes demeurent sensibles aux conditions macroéconomiques.

Dans ce chapitre, nous analysons les fondements du déséquilibre du système français (démographiques, économiques et institutionnels) avant d'examiner les leviers d'ajustement envisageables pour en garantir la pérennité. L'objectif est de replacer la question des retraites dans sa finalité première : protéger les individus et assurer à toutes et tous une pension

permettant de vivre décemment, tout en maintenant un modèle soutenable, cohérent avec les contraintes budgétaires et fidèle à l'esprit de solidarité qui le fonde.

1.2. Les retraites : premier poste des dépenses publiques

1.2.1. *Un poids budgétaire significatif mais relativement stable*

Les dépenses publiques de retraite représentaient 13,9 % du PIB en 2024, soit près d'un quart de l'ensemble des dépenses publiques. Ce niveau de dépense traduit à la fois le degré de protection que la société française a choisi d'assurer à ses retraités et les tensions récurrentes entre équilibre budgétaire et équité sociale. En effet, les réformes récentes ont souvent privilégié la variable de l'âge d'ouverture des droits (AOD) comme levier principal d'ajustement, au prix d'une perception croissante d'injustice du système. Or, une réforme durable de celui-ci suppose de combiner deux impératifs : le contrôle du niveau de dépenses en part du PIB, afin de garantir la soutenabilité du système dans le cadre des finances publiques, et le renforcement de son équité, condition essentielle de son acceptabilité sociale.

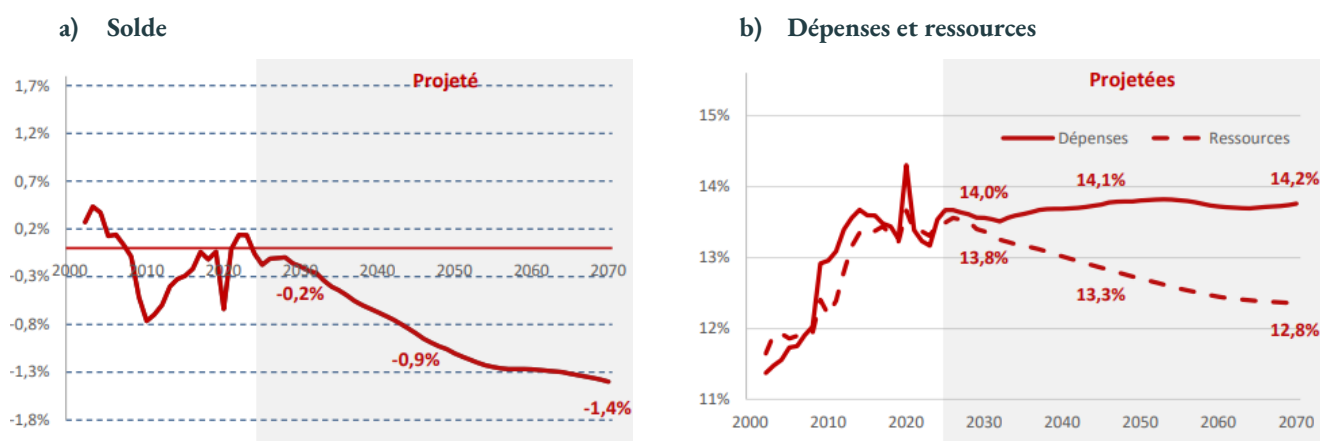
Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), à réglementation inchangée, la part des dépenses de retraites dans le PIB devrait rester globalement stable à moyen et long terme (*Rapport annuel – COR 2025*)¹. Cette stabilité apparente masque toutefois une érosion progressive des recettes liées à la

¹ Avec une croissance de la productivité horaire annuelle de 0,7 % et d'un taux de chômage de 7 % à long terme.

baisse du ratio cotisants/retraités et donc à une dégradation du solde du système de retraite (cf. Graphique 1). Ces projections doivent néanmoins être interprétées avec prudence : elles reposent sur des hypothèses macroéconomiques (croissance, productivité, chômage, solde migratoire, politiques d'emploi et de rémunération dans la fonction publique²) dont l'incertitude augmente avec l'horizon de prévision. De plus, la dégradation démographique sera

partiellement compensée, à moyen terme, par la hausse du taux d'emploi des seniors, le recul de l'âge effectif de départ à la retraite et la modération relative des pensions moyennes comparativement aux revenus d'activité. Cependant, le système devrait malgré tout enregistrer sur le long terme un léger déficit structurel, principalement en raison de la baisse des recettes, accentuée par la réduction progressive de la subvention d'équilibre du secteur public.

Graphique 1 : Solde, dépenses et ressources du système de retraite en part de PIB



Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFFP.

Sources : projections COR - juin 2025, comptes nationaux de l'Insee base 2020, rapports à la CCSS 2002-2024

L'ampleur exacte du déficit du système de retraite demeure difficile à estimer, en raison notamment des conventions comptables propres au *Compte d'affectation spéciale « Pensions »* (*Retraites des fonctionnaires de l'État – IPP 2025*) et aux insuffisantes « compensations démographiques » entre régimes. Compte tenu de ces limites, dans ce rapport, nous privilégions une analyse des dépenses en part de PIB, plus pertinente que le seul solde pour apprécier la soutenabilité du système dans son ensemble,

tout en reconnaissant la valeur complémentaire du suivi du solde dans une optique de pilotage macroéconomique à moyen et long terme.

1.2.2. *Un niveau de dépenses supérieur à la moyenne européenne et des retraités mieux lotis*

Le niveau de dépenses publiques consacrées aux retraites reste élevé en comparaison internationale : environ 3,5 points de PIB au-dessus de la

² Comité de Suivi des Retraites, Avis 2025.

moyenne européenne, et jusqu'à 4 points de plus que la moyenne OCDE³. Ce constat demeure valable lorsque l'on inclut la part privée des retraites (*cf. Graphique 2*). Ces comparaisons doivent toutefois être nuancées, car les choix socio-fiscaux nationaux influent sur la part publique apparente : par exemple, supprimer la CSG sur les pensions et baisser les retraites du même montant réduirait mécaniquement la part publique sans modifier l'équilibre global du système. De plus, alors que les dépenses publiques sont plutôt bien documentées par l'OCDE, les dépenses privées souffrent de différences en termes de couverture en fonction des pays réduisant de fait les comparabilités internationales⁴.

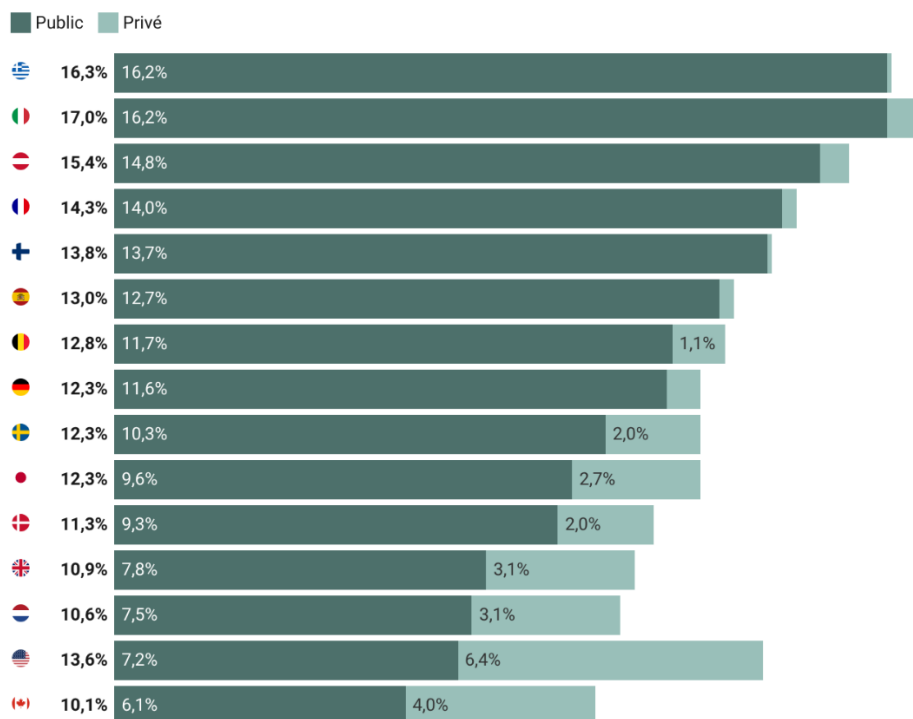
Si les retraités français disposent aujourd'hui, en moyenne, d'un niveau de vie proche de celui de l'ensemble de la population, situation qui s'explique en partie par un patrimoine net supérieur d'environ 35 % à celui des actifs et par les revenus qu'ils en tirent, cette configuration est appelée à évoluer progressivement au cours des prochaines

décennies. Selon le *COR (2025)*, leur niveau de vie moyen atteindrait 87,5 % de celui de l'ensemble de la population en 2070 (*cf. Graphique 3*) contre 97 % en 2022. Cette convergence résulte des réformes successives (notamment celle de 2023), du décrochage relatif des pensions vis-à-vis des salaires, du resserrement des règles de l'Agirc-Arrco, et d'hypothèses prudentes concernant l'évolution du point d'indice dans la fonction publique. L'ajustement attendu du niveau de vie des retraités s'opérerait principalement au détriment des retraités futurs, tandis que les retraités actuels conservent, en moyenne, une situation relativement favorable. En 2022, leur niveau de vie relatif, incluant les loyers imputés, restait supérieur de 4,8 points à celui de l'ensemble de la population, et seulement inférieur de 2,2 points à celui des actifs, faisant de la France l'un des pays européens où le niveau de vie relatif des personnes âgées de 65 ans ou plus est le plus élevé.

³ [OCDE SOCX Database](#). Attention néanmoins, ces comparaisons incluent les dépenses publiques et privées de retraite.

⁴ Voir [The OECD SOCX Manual 2019](#).

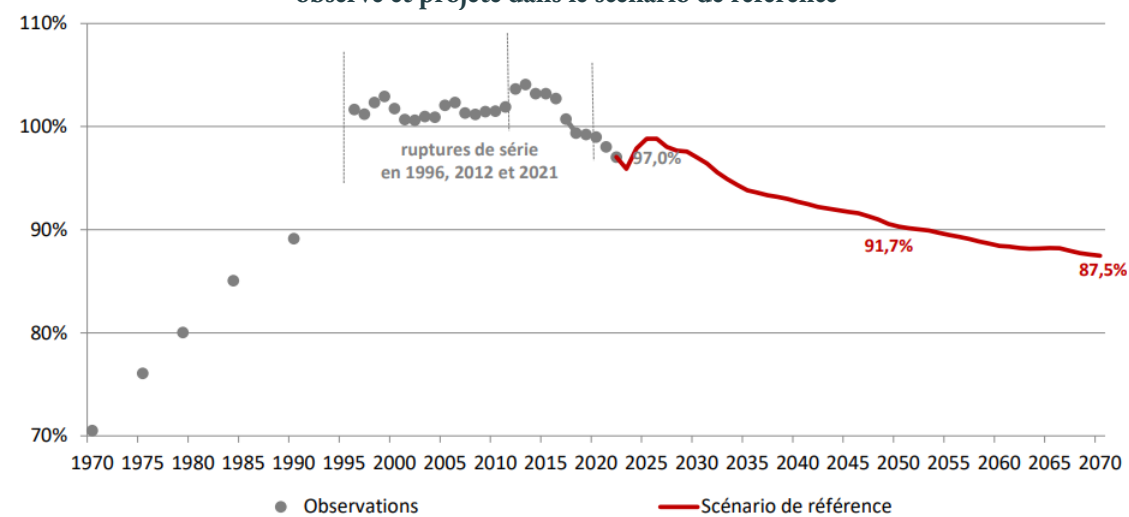
Graphique 2 : Part des dépenses de retraites (publiques et privées) en % du PIB dans un échantillon de pays membres de l'OCDE



Créé avec Datawrapper

Source : Institut Avant-garde, OECD

Graphique 3 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, observé et projeté dans le scénario de référence



Sources : COR 2025 : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1996 ; Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2022 ; projections COR - juin 2025 ; Insee, modèle Destinie.

Historiquement, le système français de retraite a été conçu pour prévenir la pauvreté des personnes âgées au sortir de la Seconde Guerre mondiale et assurer un revenu de remplacement suffisant après la vie active. En 2022, le taux de pauvreté des retraités⁵ (10 %) restait nettement inférieur à celui de l'ensemble de la population (14,5 %)⁶, traduisant l'effet redistributif du modèle par répartition. Les plus de 65 ans disposent en moyenne d'un revenu médian équivalant à 94 % de celui de l'ensemble de la population (contre 83 % en Allemagne et 87 % en Suède)⁷, ce qui témoigne d'un système relativement protecteur au regard des standards européens.

Cette situation agrégée masque toutefois des disparités importantes. La pauvreté demeure plus fréquente parmi les femmes, les retraités isolés, les personnes en perte d'autonomie et les générations les plus anciennes⁸. Dès lors, le maintien d'un équilibre entre soutenabilité budgétaire et équité sociale suppose ainsi de cibler les ajustements sur les retraités et/ou futurs retraités disposant des revenus les plus élevés, notamment via la fiscalité, tout en protégeant les plus modestes.

2. Réformer le système : entre impératif budgétaire et équilibre de long terme

L'objectif de ce groupe de travail est de revenir sur l'univers des possibles, les marges de manœuvre disponibles pour assurer la soutenabilité du système, tout en assumant des choix dans les solutions retenues. Ces solutions ne peuvent se réduire à une logique comptable : elles doivent préserver la cohérence d'ensemble du modèle et sa fonction redistributive.

La gestion du système de retraites français, notamment dans sa composante complémentaire, repose en grande partie sur les partenaires sociaux, garants d'un équilibre fragile entre soutenabilité financière et justice sociale. Le rôle de ces acteurs, forts d'une expertise reconnue et d'une légitimité historique, s'inscrit dans un débat qui dépasse la seule technicité du financement : il engage des choix de société sur la répartition de l'effort entre générations et sur le sens même du contrat social.

2.1. Agir sur le niveau des pensions

Une première voie pour améliorer l'équilibre du système consiste à limiter la progression des pensions nettes. Cela peut se faire soit en freinant la croissance des pensions brutes, soit en augmentant les prélèvements qui leur sont appliqués.

Dans le premier cas, plusieurs leviers

⁵ Ici fixé conventionnellement à 60 % de la médiane des niveaux de vie individuels.

⁶ En effet, selon une étude publiée en Juillet 2025 par la DREES intitulé « [Le niveau de vie des retraités](#) » pour l'année 2022 montre que la part des prestations sociales dans l'ensemble des revenus perçues par les retraités décroît avec le décile de niveau de vie. Pour les déciles 1 à 8, les revenus de remplacement représentent plus de 87 % du revenu disponible moyen des ménages contre

seulement 66 % pour les deux derniers déciles. Il en vient mécaniquement que les ménages retraités les plus pauvres seraient plus impactés par une diminution du niveau des pensions.

⁷ [Pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU, European Commission, 2024.](#)

⁸ Voir [Pensions at a Glance 2023, OECD](#) et « [Le niveau de vie des retraités](#) », DREES Edition 2025.

existent. La modification des règles de revalorisation des pensions dans le régime général est la plus directe⁹, mais elle comporte des risques : ces règles ont précisément pour objectif de préserver le pouvoir d'achat des retraités. Lorsqu'elles ne sont pas respectées, comme ce fut le cas pour certaines générations passées, la perte de pouvoir d'achat au cours de la retraite s'est avérée sensible. Comme l'illustre le *Graphique 4*, l'érosion du pouvoir d'achat au cours de la retraite est loin d'être marginale : pour les générations nées entre 1937 et 1952, la pension nette perd entre 4 % et 6 % de pouvoir d'achat chez les non-cadres et entre 7 % et près de 10 % chez les cadres après une vingtaine d'années de retraite, conséquence directe des périodes où les règles de revalorisation n'ont pas entièrement compensé l'inflation et des années de désindexations totales ou partielles à la fois des pensions de base (CNAV) et complémentaires (Agirc-Arrco)¹⁰.

Une autre approche consiste à agir sur le niveau moyen des pensions des nouveaux retraités, en modifiant les paramètres de

calcul : durée d'assurance requise, prise en compte d'une carrière plus longue que les 25 meilleures années pour le calcul des pensions¹¹, réduction du taux de liquidation ou durcissement du barème de décote. Ces mesures, souvent impopulaires, ont néanmoins l'avantage d'exercer un effet redistributif et de décaler l'âge effectif de départ.

À plus long terme, une réforme structurelle pourrait consister à introduire un taux de liquidation dégressif, c'est-à-dire un taux de remplacement décroissant avec le revenu de carrière ou les tranches de pension. Une telle mesure permettrait de réduire le niveau moyen des pensions les plus élevées tout en resserrant la distribution et en renforçant l'équité du système. Comme le souligne une note de France Stratégie¹², la dégressivité actuelle des taux de remplacement contribue déjà fortement à limiter les inégalités de patrimoine retraite ; son renforcement, via un barème à plusieurs tranches, pourrait constituer un levier de pilotage pertinent à moyen terme.

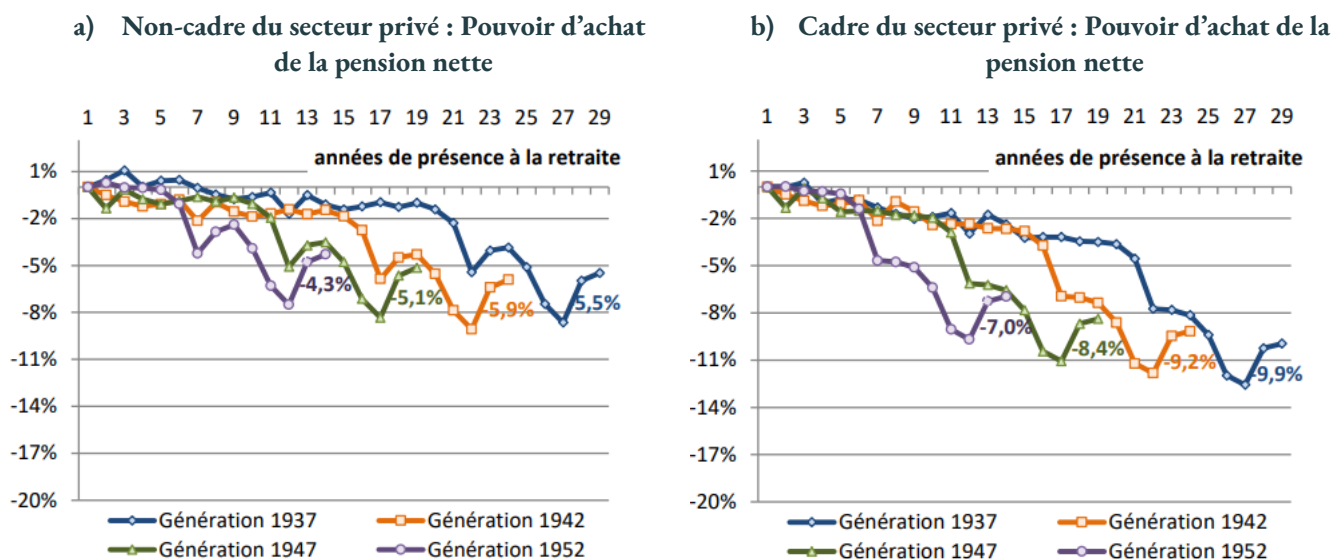
⁹ Depuis la réforme Balladur de 1993, les pensions de base, ainsi que les salaires portés au compte pour le calcul de celles-ci, sont indexées sur l'évolution des prix à la consommation (hors tabac). Depuis 2016, cette revalorisation est effectuée en fonction de l'inflation constatée entre les douze derniers mois connus et les douze mois de l'année précédente.

¹⁰ [Rapport Annuel du COR, Juin 2025](#).

¹¹ Les effets redistributifs d'une telle mesure resteraient néanmoins à surveiller, car elle pourrait entraîner un transfert des travailleurs aux carrières plus courtes (moins de 25 ans) vers ceux aux carrières plus longues, ainsi qu'accroître les écarts entre fonctionnaires et salariés du secteur privé.

¹² [Dherbécourt, C., Maigne, G., & Viennot, M. \(2020, mai\). La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ? \(La Note d'analyse n° 89\). France Stratégie.](#)

Graphique 4 : Évolution du pouvoir d'achat au cours de la retraite



Note : la dernière année (2025) est prévisionnelle.

Source : calculs SG-COR à partir des barèmes des régimes Cnav, Agirc-Arrco et Insee pour l'inflation y compris tabac.

Une seconde possibilité consiste à accroître les prélèvements sur les pensions. Les revenus de retraite ne sont pas imposés de la même manière que ceux du travail : ils bénéficient d'un abattement forfaitaire de 10 % (plafonné) et sont soumis à des taux réduits de CSG et des exonérations de CRDS plus courantes. Par ailleurs, certains revenus liés à la retraite (ASP, pensions d'invalidité, majorations pour tierce personne) sont partiellement ou totalement exonérés mais portent néanmoins un objectif de justice sociale. Dès lors, un rééquilibrage modéré de la fiscalité des retraités apparaît envisageable pour renforcer l'équité du financement. La suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions représenterait un gain annuel d'environ 5 milliards d'euros,

tandis qu'un rapprochement du taux de CSG des retraités (8,3 %) vers celui des actifs (9,2 %) dégagerait entre 1,3 et 1,9 milliards d'euros. Ces mesures contribueraient à répartir plus équitablement l'effort en le plaçant plutôt sur les retraités actuels, après plusieurs réformes ayant surtout pesé sur les actifs et les futurs retraités. Ces réformes peuvent toutefois produire des effets redistributifs non intentionnels. La suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions, souvent présentée comme ciblant principalement les retraités les plus aisés, affecterait en réalité aussi les ménages modestes : cet abattement entrant dans le calcul des aides au logement, sa suppression conduirait à une baisse des prestations pour certains retraités des premiers déciles¹³. Toute réforme de ce type doit donc s'accompagner

¹³ Quels effets d'une modification de l'abattement sur les pensions de retraite ? Le rôle discret mais charnière des aides au logement - Blog IPP

de mécanismes de compensation ciblés, ou d'une limitation de la suppression de l'abattement au seul calcul de l'impôt sur le

revenu, afin d'éviter des effets anti-redistributifs.

Mesures possibles pour limiter la croissance de la pension brute année par année

- Désindexation des 10 % des pensions les plus importantes : **1,4 Md€**¹⁴.
- Augmentation d'un an de la Durée d'assurance requise (DAR) : **9,7 Md€ à l'horizon 2035**¹⁵.
- Introduire un taux de liquidation dégressif : **5,3 Md€**.
- Instaurer un pilotage sur le niveau de vie relatif par une modulation des taux de remplacement : **5 Md€**.

Mesures possibles pour augmenter les prélèvements sur les retraités

- Suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions : **de 4,4 Md€ à 5 Md€**¹⁶.
- Harmoniser la CSG entre les actifs et les retraités. Rapprocher le dernier taux de CSG des retraités de 8,3 %, pour le rapprocher de celui des actifs, à 9,2 % : **de 1,3 Md€ à 1,9 Md€**¹⁷.

2.2. Augmenter les contributions des actifs et des employeurs

Une deuxième voie consiste à accroître les recettes du système en augmentant les contributions des salariés et des employeurs.

À court terme, une hausse de ces taux constitue un levier efficace pour générer des recettes immédiates, contrairement à des mesures démographiques ou

paramétriques dont les effets sont différés. Les retraites étant financées aux deux tiers par les cotisations sociales assises sur les salaires, avec un taux commun de 16,8 % sous le plafond de la Sécurité sociale et un taux déplafonné de 2,44 %. Cependant, ce type d'ajustement fait peser la charge sur les actifs et les entreprises, et pose donc la question de la compétitivité de l'économie française¹⁸ et, encore une fois, du partage de l'effort. L'augmentation d'un point du taux de cotisation employeur sous plafond

¹⁴ Chiffrage réalisé à partir du niveau de dépenses pour les 10 % des pensions les plus élevées en 2020 ([Retraites : qui reçoit combien ? Observatoire français des inégalités 2023](#)) puis en y appliquant les résultats d'inflation pour les années 2020, 2021, 2022, 2023 et 2024 ([L'essentiel sur ... l'inflation - Insee 2025](#)), enfin en appliquant le taux d'inflation estimé pour l'année 2025 ([Déclaration de politique monétaire - Banque de France 2025](#))

¹⁵ [Situation financière et perspectives du système de retraites - Cour des comptes 2025](#)

¹⁶ [Chapitre 2 : Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales - IPP 2025](#)

¹⁷ [Rapport particulier N°1 - Les différences de traitement entre catégories de revenus – V. Melot & S. Repetti-Deiana, Octobre 2024.](#)

¹⁸ [Chapitre 3 - Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? – IPP 2025](#)

rapporterait environ 4,8 milliards d'euros, et celle d'un point du taux déplafonné environ 6,2 milliards d'euros. Du côté des salariés, un point supplémentaire sous plafond générerait 6,2 milliards d'euros également, et un point déplafonné 7,6 milliards d'euros. La part de CSG affectée aux retraites pourrait également être relevée, avec des effets similaires mais avec une incidence légèrement différente.

Les écarts structurels entre régimes publics et privés, liés notamment aux déséquilibres démographiques dans la fonction publique et à des taux de cotisation insuffisants dans le privé, pourraient plaider pour une hausse modérée des cotisations employeurs

et/ou salariés afin d'améliorer l'équilibre global du système. Dans le secteur public, le nombre de cotisants a diminué relativement au nombre de pensionnés, ce qui exige une subvention d'équilibre croissante de la part de l'État via le budget général. À l'inverse, dans le secteur privé, le taux de cotisation global (employeur + salarié), bien qu'élevé, ne couvre pas entièrement le coût actuariel des pensions futures, ce qui contribue également à un déséquilibre structurel du système dans son ensemble. Une hausse modérée des cotisations pourrait renforcer l'acceptabilité des réformes et accompagner une universalisation des règles mais comporte toutefois un risque sur la compétitivité des entreprises¹⁹.

Mesures possibles pour augmenter les contributions des salariés et des employeurs²⁰

- + 1 point Taux de cotisation employeur sous plafond : 4,8 Md€.
- + 1 point Taux de cotisation employeur déplafonné : 6,2 Md€.
- + 1 point Taux de cotisation salarié sous plafond : 6,2 Md€.
- + 1 point Taux de cotisation salarié déplafonné : 7,6 Md€.

2.3. Reculer l'âge effectif de départ

Une troisième piste, plus classique, consiste à faire reculer l'âge effectif de départ à la retraite.

La réforme de 2023 a déjà repoussé l'âge d'ouverture des droits, augmentant mécaniquement les cotisations perçues,

réduisant la durée moyenne de retraite et décalant l'âge effectif de départ. Ses effets débordent toutefois le seul cadre du système de retraites : en allongeant la durée d'activité, elle modifie la trajectoire des recettes fiscales, des dépenses sociales et du marché du travail des seniors. L'impact redistributif du relèvement de l'âge d'ouverture des droits demeure limité : il touche peu les assurés les

¹⁹ Cela dépend du degré d'exposition des entreprises à la concurrence internationale, et du pouvoir de négociation des salariés sur le salaire net. Une hausse des cotisations pourrait dans ce cas entraîner une baisse des salaires nets.

²⁰ [Situation financière et perspectives du système de retraites - Cour des comptes 2025](#)

plus précaires, souvent déjà contraints de travailler jusqu'à des âges élevés, comme les plus aisés, qui prolongent leur activité au-delà de l'âge légal. Il affecte surtout les carrières intermédiaires et les générations proches du départ. Néanmoins, le décalage de l'âge d'ouverture des droits constitue pour beaucoup d'organisations syndicales et politiques une mesure aujourd'hui inacceptable. Étant donné notre objectif d'assurer un certain consensus, ces mesures ont été écartées volontairement.

Le débat sur le recul de l'âge légal ne peut être dissocié de la pluralité des trajectoires de départ à la retraite. En pratique, il n'existe pas un âge unique mais plusieurs âges de départ, et c'est bien l'âge effectif de liquidation, c'est-à-dire l'âge réel auquel les assurés font valoir leurs droits, qui détermine la soutenabilité du système. Près de 40 % des nouveaux pensionnés partent aujourd'hui avant l'âge d'ouverture des droits (AOD)²¹, principalement via des dispositifs dérogatoires tels que les carrières longues, l'invalidité ou l'inaptitude. Cette hétérogénéité souligne la nécessité d'un pilotage fondé sur des incitations cohérentes, plutôt que sur le seul relèvement de l'âge légal.

Plusieurs leviers peuvent être envisagés dans cette logique : reculer l'âge d'annulation de la décote (AAD), qui n'a pas évolué depuis la réforme de 2010 ; rendre la décote viagère plus neutre actuariellement, afin qu'elle incite réellement à prolonger l'activité ; ou encore introduire un âge pivot accompagné d'une décote temporaire. Un encadrement plus strict des dispositifs

dérogatoires, notamment les départs anticipés pour carrières longues, pourrait également être envisagé. Par exemple, une décote de 5 % par année d'anticipation en deçà de l'âge de droit commun, combinée à une bonification pour les durées validées au-delà de la carrière complète (via un coefficient de proratisation supérieur à 100 %), comme le propose Patrick Aubert (IPP)²², permettrait de rendre le système plus lisible et plus équitable. Une telle évolution impliquerait toutefois une révision approfondie des formules de calcul des pensions et du système de décote/surcote, afin de préserver la cohérence d'ensemble du dispositif.

Ces ajustements permettraient d'allonger la durée moyenne de cotisation et de réduire la période de retraite, tout en rendant le pilotage plus fin et plus soutenable. Ils comportent néanmoins des risques anti-redistributifs qu'il convient d'anticiper. À plus court terme, des mesures incitatives comme la prime senior ou la retraite progressive peuvent aussi encourager la prolongation d'activité, à condition d'en démontrer l'efficacité réelle et d'éviter les effets d'aubaine. Si des dispositifs incitatifs comme la retraite progressive ou la prime senior peuvent, en prolongeant l'activité, contribuer à relever l'âge effectif de départ, cet effet demeure inégal selon les profils. Pour qu'il soit significatif, il suppose un accès élargi à l'emploi des seniors, une amélioration des conditions de travail et un accompagnement renforcé des publics éloignés de l'emploi. De plus, ces dispositifs d'emploi senior restent concentrés dans les professions intermédiaires et les cadres et

²¹ « La diversité des âges de départ à la retraite », DREES, Juin 2023.

²² Carrières longues : devrait-on pouvoir partir à la retraite dès qu'on a cotisé la durée requise ? Mars 2023.

excluent logiquement les métiers les plus pénibles, encourager ces dispositifs doit donc aller de pair avec une juste prise en compte de

la pénibilité. Sans cela, le maintien en activité pourrait renforcer les inégalités plutôt que de les corriger.

Mesures possibles pour reculer l'âge effectif de départ

- Reculer l'âge d'annulation de la décote.
- Rendre la décote viagère plus neutre actuariellement en se concentrant sur la durée de cotisation, en revoyant les dispositifs de valorisations des trimestres en cas de départ anticipé ou tardif. Cela permettrait de mieux encadrer le dispositif pour départ anticipé en rendant ce dernier plus lisible et juste.
- Introduire un âge pivot accompagné d'une décote temporaire.

2.4. Vers un pilotage de long terme : entre soutenabilité et équité

Enfin, réformer le système suppose évidemment de repenser sa gouvernance et ses indicateurs de pilotage.

Une réforme d'ampleur pourrait reposer sur un pilotage automatique à long terme, indexé sur des indicateurs objectifs tels que l'espérance de vie ou une cible de niveau de vie relatif. Ce type de mécanisme, déjà expérimenté dans plusieurs pays européens, permettrait de rendre les ajustements plus prévisibles et d'offrir aux ménages une meilleure lisibilité des évolutions futures du système. Une telle gouvernance pourrait également fixer une boussole sociétale : déterminer le niveau de vie relatif que la collectivité souhaite garantir aux retraités par rapport aux actifs. Doit-on viser la parité de niveau de vie ? Ou accepter

une légère baisse du niveau de vie au moment du départ à la retraite²³ ? Ces questions traduisent un choix de société autant qu'un paramètre de soutenabilité. **Le défi des retraites en France ne réside pas tant dans la « dérive » des dépenses que dans leur pilotage : il s'agit moins de réduire que de mieux gouverner.**

Une première option consisterait à indexer l'âge d'ouverture des droits sur l'espérance de vie, afin de maintenir constante la durée moyenne de retraite. Si ce principe a déjà été partiellement introduit par la réforme Touraine, le rythme d'augmentation observé a souvent dépassé celui de la longévité, ce qui interroge sur la cohérence du pilotage.

Une seconde voie inviterait à déplacer la focale : plutôt que de piloter le système selon la seule contrainte budgétaire, il s'agirait de le calibrer sur un objectif de

²³ L'INSEE montre que la transition vers la retraite s'accompagne d'une légère baisse du niveau de vie moyen, mais d'un resserrement des écarts entre ménages. Selon [une étude menée sur les retraités partis en 2013](#), les niveaux de vie diminuent en moyenne de façon modérée au moment du départ. Les ménages des trois premiers

déciles enregistrent une amélioration relative de leur situation, tandis que les ménages appartenant aux derniers déciles tendent à y perdre. Le passage à la retraite contribue ainsi à une réduction des inégalités de niveau de vie.

niveau de vie relatif entre actifs et retraités, reflet d'un choix collectif sur la solidarité intergénérationnelle. Cette approche pose une question fondamentale : souhaite-t-on maintenir la parité de niveau de

vie entre actifs et retraités, ou accepter qu'un écart modéré s'installe ? Cette réponse, avant d'être comptable, est politique et normative. Elle conditionne la soutenabilité sociale du système autant que sa viabilité économique.

De réforme en réforme : la nécessité d'un pilotage automatique

Depuis trente ans, les réformes des retraites ont progressivement inscrit le système français dans une logique de pilotage manuel ou semi-automatique, visant à ajuster l'âge ou la durée d'activité à l'évolution de l'espérance de vie.

Frise synthétique des principales réformes :

- **1993 – Réforme Balladur** : allongement de la durée de cotisation dans le régime général de 37,5 à 40 ans et prise en compte des 25 meilleures années (contre 10 auparavant). Première inflexion structurelle : la soutenabilité devient un critère central.
- **2003 – Réforme Fillon** : alignement progressif des durées de cotisation public/privé, création du mécanisme de surcote et extension de la décote au secteur public. Le lien entre espérance de vie et durée d'activité est introduit.
- **2010 – Réforme Woerth** : recul de l'âge légal de 60 à 62 ans, et de l'âge du taux plein automatique de 65 à 67 ans.
- **2014 – Réforme Touraine** : programmation d'un allongement progressif de la durée de cotisation, d'un trimestre tous les trois ans entre 2020 et 2035, pour atteindre 43 annuités (172 trimestres) pour la génération née en 1973.
- **2023 – Réforme Borne** : relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans, sans modification de l'âge d'annulation de la décote (AAD), marquant une accentuation du volet démographique plutôt que paramétrique.

Au-delà des réformes : le pilotage automatique ?

Ce type de mécanisme offre une prévisibilité accrue et réduit la fréquence des réformes ponctuelles souvent impopulaires. D'autres pays ont mis en place des systèmes à pilotage automatique ou semi-automatique des âges d'ouverture des droits comme le Danemark (indexé sur les gains d'espérance de vie) ou l'Italie (ajustement des coefficients de conversion) mais aux dépens d'âges de départ à la retraite beaucoup plus élevés (jusqu'à 70 ans pour les générations post-1970 ou encore 67 ans en Italie) et des niveaux de pauvreté plus élevés.

Un tel système d'indexation pourrait à terme s'appuyer sur des indicateurs élargis comme l'espérance de vie en bonne santé ou encore le niveau de vie relatif des retraités, afin d'assurer un pilotage plus équilibré. Mais un tel automatisme comporte aussi des risques d'iniquité : l'espérance de vie varie de plusieurs années selon les professions, et

un allongement généralisé de la durée d'activité pourrait accentuer les écarts de conditions de vie s'il ne tient pas compte des écarts d'espérance de vie entre travailleurs et/ou groupes sociaux. De plus, un pilotage automatique rend les négociations plus rares, il serait donc possible d'accompagner un tel système de clauses de révision pour s'assurer que la formule de pilotage choisie reflète toujours la réalité de l'évolution du marché du travail et des emplois. L'enjeu est donc de trouver un pilotage qui combine soutenabilité, équité et acceptabilité, en tenant compte des disparités sociales et des priorités collectives.

3. Être à l'avant-garde ...

Les propositions présentées dans ce chapitre traduisent les travaux et échanges du groupe de réflexion de l'Institut Avant-garde, réunissant économistes, experts du système de retraite et praticiens des politiques publiques. Elles s'inscrivent dans une conviction commune : la question des retraites n'est pas seulement budgétaire – elle est avant tout sociale, redistributive et politique. Garantir la soutenabilité du système, c'est d'abord assurer que chacun puisse vieillir dignement, après une vie de travail justement rémunérée, dans un cadre de solidarité entre générations.

Ce chapitre ne constitue qu'une étape d'un raisonnement plus global : la soutenabilité du système de retraite dépend de l'équilibre de l'ensemble des politiques publiques. Elle se joue autant dans la santé que dans la revalorisation des salaires ou encore les politiques climatiques. C'est en agissant simultanément sur ces leviers que nous pourrions garantir la pérennité du modèle

social français sans renoncer à ses principes fondateurs. Le système de retraite est à la fois un pilier et un révélateur de notre contrat social : il reflète la place que notre société accorde au travail, à la redistribution et au temps. Réformer les retraites ne peut donc se résumer à un ajustement comptable ; cela doit être l'occasion d'un débat collectif sur le partage des richesses, la soutenabilité budgétaire et la dignité des parcours de vie.

Enfin, l'analyse menée ici s'inscrit dans une approche intégrée des finances publiques : les retraites ne doivent être ni le seul levier de redressement budgétaire, ni un domaine sanctuarisé. C'est dans la construction d'une stratégie d'ensemble, où les politiques sociales, fiscales et climatiques se renforcent mutuellement, que se joue l'avenir de notre modèle social. Réaffirmer cette cohérence, c'est aussi réhabiliter la confiance dans l'action publique : montrer qu'un équilibre entre sérieux budgétaire et ambition sociale, entre soutenabilité et justice, demeure non seulement possible, mais nécessaire pour bâtir un futur commun désirable.



CHAPITRE 3

Les dépenses de santé

—

Remerciements et contributions

Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, dans le champ de la santé, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Nathalie FOURCADE ; Pierre PRADY.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Les dépenses de santé

Synthèse :

Le système de santé français, hérité du compromis de 1945, demeure l'un des plus protecteurs de l'OCDE. Avec 11,5 % du PIB consacré à la santé en 2023, la France se situe au quatrième rang mondial. L'Assurance maladie obligatoire finance près de 80 % des dépenses, garantissant un reste à charge parmi les plus faibles des pays développés. Pourtant, des inégalités sociales et territoriales persistent : le reste à charge pèse trois fois plus sur les ménages les plus pauvres, et le renoncement aux soins pour raisons financières touche davantage les populations modestes, en particulier pour les soins dentaires. La confiance des Français dans le système s'érode, 58 % estimant qu'il fonctionne mal.

Les dépenses, longtemps contenues (+0,7 % par an entre 2015 et 2019), ont accéléré depuis la crise Covid (+2,2 % puis +3,4 % en tendance). Cette hausse résulte de facteurs structurels (vieillissement, progression des maladies chroniques dont la prévalence pourrait atteindre 40 % en 2030), de l'impact durable du Ségur de la santé, de la forte croissance des dépenses de médicaments (+4,2 % par an depuis 2020) et des indemnités journalières (+6,3 % par an). À cela s'ajoutent des facteurs émergents difficiles à anticiper : effets sanitaires du

changement climatique, innovations thérapeutiques coûteuses, dégradation de la santé mentale.

Face à ces défis, le chapitre identifie plusieurs pistes de réforme. La première consiste à renforcer la prévention, aujourd'hui sous-exploitée, alors qu'un euro investi en prévention rapporterait 3,5 fois plus qu'un euro de soins curatifs : meilleure détection des maladies chroniques, réduction des facteurs de risque modifiables (tabac, alcool, alimentation), prévention de la perte d'autonomie. La maîtrise des dépenses de médicaments (baisse des prix, lutte contre le gaspillage, encadrement des prescriptions) et le renforcement de la lutte contre la fraude (estimée entre 3,8 et 4,5 milliards d'euros) constituent d'autres leviers. Du côté des recettes, le chapitre envisage une hausse des cotisations sociales, un renforcement de la fiscalité comportementale (tabac, alcool, aliments ultra-transformés) et une réduction des allègements de charges.

Au-delà de ces ajustements, des réformes structurelles sont proposées. L'instauration d'un « bouclier sanitaire », plafonnerait le reste à charge annuel des ménages, remplacerait le système fragmenté actuel et réduirait la dépendance aux complémentaires santé. Cette mesure devrait s'accompagner d'un encadrement plus strict des dépassements d'honoraires (4,3 milliards d'euros par an) et d'une

meilleure articulation entre médecine de ville et hôpital pour désengorger les urgences et améliorer le suivi des patients. Enfin, le chapitre rappelle que la soutenabilité du système de santé ne peut être pensée isolément : elle dépend étroitement des politiques sociales, environnementales et éducatives.

1. La santé, le second pilier de la protection sociale en France

1.1. Un système de santé parmi les plus protecteurs et efficaces de l'OCDE

L'Assurance maladie occupe une place singulière dans la protection sociale française. Héritée du compromis fondateur de 1945 (voir *Encadré 1*), elle assure un accès universel aux soins, indépendamment du revenu ou de la

situation professionnelle. Ce modèle demeure l'un des piliers auxquels les Français sont le plus attachés : selon les baromètres de confiance²⁴, plus de 88 % des Français considèrent l'assurance maladie comme un acquis essentiel, et une large majorité juge normal que la solidarité nationale finance la majeure partie des dépenses de santé. En 2025, dans le baromètre annuel *OpinionWay pour le CEVIPOF*, 76 % des Français déclarent avoir confiance dans les hôpitaux et 67 % dans la sécurité sociale, même si cette confiance recule depuis le début du baromètre en raison d'une perception généralisée de dégradation des services publics de santé. Selon l'OCDE (*Panorama de santé 2023*), la France se situe au-dessus de la moyenne des pays développés en matière de couverture sanitaire et de protection financière des ménages, mais elle présente une faiblesse croissante en termes de satisfaction des usagers, notamment sur l'accès aux soins.

Encadré 1 : La Sécurité sociale : un projet fondateur, un imaginaire politique mobilisateur

Il est difficile de comprendre le système de santé français sans revenir à l'élan historique qui a présidé à la création de la Sécurité sociale. Celle-ci ne naît pas dans une phase d'expansion économique, mais au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Elle s'inscrit également dans le prolongement d'un long cycle réformateur. Comme le rappelle Léo Rosell, le solidarisme de Léon Bourgeois avait déjà largement inspiré la construction de l'État social, depuis les lois sur les accidents du travail (1898) jusqu'aux assurances sociales de 1928-1930, en passant par les retraites ouvrières et paysannes de 1910. La Sécurité sociale prolonge cet héritage tout en le transformant. Elle est l'héritière directe du Conseil national de la Résistance et du programme des « Jours heureux », qui portait l'ambition de bâtir une société plus juste que celle d'avant-guerre, capable de protéger chacun « des risques de l'existence ».

²⁴ Baromètre 2020 « Les Français et la Sécu », La Sécurité Sociale, Mai 2021.

Dans cette France en reconstruction, plusieurs figures structurent ce projet ambitieux. Pierre Laroque, haut fonctionnaire, conçoit un système unifié et universel, rompt avec la mosaïque de régimes d'avant 1939 et fait de la protection sociale un droit, non une assistance. Ambroise Croizat, ministre du Travail et ancien ouvrier métallurgiste, en organise la mise en œuvre ; il porte l'idée d'un système géré démocratiquement, appartenant réellement aux travailleurs, et accessible à toutes et tous. Autour d'eux, le projet est porté par une coalition issue du Conseil national de la Résistance, des communistes aux démocrates-chrétiens, qui fait de la Sécurité sociale non seulement un dispositif administratif, mais un projet politique structurant, ancré dans la justice sociale.

De cette convergence est né un système reposant sur trois principes clés :

- **Universalité** : parce qu'il devait protéger chacun, sans distinction ;
- **Solidarité** : parce qu'il reposait sur une contribution collective aux risques individuels ;
- **Union** : parce qu'il dépassait les corporatismes au profit d'un cadre commun.

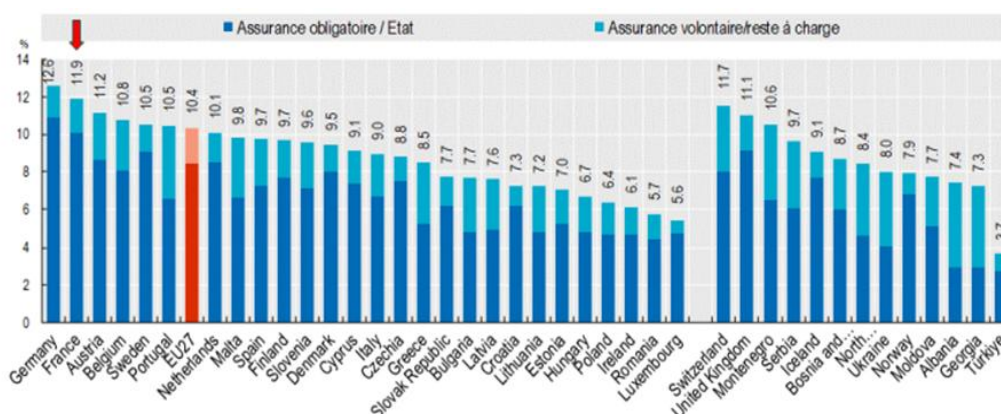
Le modèle français se traduit par une forte mobilisation de ressources collectives. Avec 11,5 % du PIB consacrés à la santé en 2023 (quatrième rang OCDE), la France fait partie des pays qui investissent le plus dans leur système de soins. Le système français assure un accès largement universel aux soins, fondé sur la solidarité. L'Assurance maladie obligatoire (AMO) finance près de 80 % de l'ensemble des dépenses de santé, bien davantage que la plupart des pays européens. Cette forte mutualisation constitue l'une des

caractéristiques majeures de notre système : elle garantit une protection financière forte, avec un reste à charge direct des ménages bas en comparaison internationale. La part des dépenses de santé payées directement par les ménages est parmi les plus faibles de l'OCDE/UE²⁵ : 8,8 % en 2020 et 8,7 % en 2021. L'intégration des coûts associés aux complémentaires (AMC) dans le calcul du reste à charge (RAC) augmente mécaniquement ce dernier à 10,3 % pour la France, mais elle demeure néanmoins au troisième rang des pays de l'OCDE²⁶.

²⁵ [Fiche 30 - Comparaisons internationales de l'effort des ménages en matière de dépenses de santé, DREES 2023.](#)

²⁶ Idem.

Graphique 1 : Dépense de santé en 2022 pour les pays de l'OCDE – la France est en 4^{ème} position (11,9 % du PIB) en intégrant l'ensemble des pays²⁷



Lecture : En moyenne, les dépenses de santé, incluant les dépenses d'assurance obligatoire et volontaire dont le reste à charge des ménages, s'élevait en 2022 pour les 27 pays de l'Union européenne à 10,4 % du PIB.

Source : Données statistiques de l'OCDE, Figure 12 *Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025*.

1.2. Un système efficace mais marqué par des inégalités persistantes

Le modèle français reste marqué par des inégalités sociales et territoriales d'accès, malgré sa performance globale. Le reste à charge pèse trois fois plus sur les 10 % les plus pauvres (2,8 % de leur niveau de vie) que sur les 10 % les plus aisés (0,8 %)²⁸. Parallèlement, des inégalités d'accès persistent, surtout pour les plus modestes et dans les zones sous-dotées en médecin. En 2019, selon l'enquête EHIS, 5,4 % des personnes interrogées ont déclaré avoir renoncé à un besoin médical pour des raisons financières. Ce renoncement est plus fréquent pour les plus précaires et pour les soins les moins bien remboursés par l'AMO. Par exemple, le renoncement dentaire pour motif financier

est nettement plus élevé (12,6 %). Il est encore plus prononcé pour les 20 % les plus modestes (19,3 %)²⁹.

Le renoncement aux soins reste néanmoins un indicateur déclaratif, très sensible à la formulation des questions et donc difficilement comparable entre pays ou enquêtes. Il doit être complété par des indicateurs plus « objectifs » (densité médicale, taux de recours, délais d'accès). Selon le *France Country Health Profile 2023* de l'OCDE, la France compte 3,2 médecins pour 1 000 habitants en 2021, contre 4,1 en moyenne dans l'Union européenne, un chiffre globalement stable sur la dernière décennie mais en décrochage relatif par rapport aux autres pays européens et marqué par des disparités territoriales importantes qui se traduisent par des situations de

²⁷ *Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025*

²⁸ *Pourquoi faut-il mettre en place un bouclier sanitaire ? Fipeco, Avril 2025.*

²⁹ *DREES, Enquête INSEE SRCV 2020.*

pénurie locale³⁰. Le nombre de lits d'hôpitaux reste quant à lui légèrement supérieur à la moyenne européenne : 5,7 lits pour 1 000 habitants en 2021, contre 4,8 en moyenne dans l'UE, mais il est en forte diminution depuis le début des années 2000 en lien avec les politiques de réduction des séjours et de développement de la chirurgie ambulatoire. Plus récemment, le manque de personnel à l'hôpital public pousse également à la baisse le nombre de lit en raison d'un déficit d'attractivité des professions de santé hospitalières. Ces baisses combinées entraînent mécaniquement une dégradation de l'accessibilité et de la qualité des soins prodigués à l'hôpital ainsi qu'à un épuisement des professionnels de santé³¹.

Enfin, les risques santé restent fortement corrélés aux risques sociaux et aux modes de vie, et donc aux inégalités sociales. Les travaux de la DREES³² montrent que les maladies chroniques touchent beaucoup plus souvent les personnes à bas revenus : entre 2016 et 2017, les 10 % les plus pauvres avaient, à âge et sexe comparables, 2,8 fois plus de risques de développer un diabète, 2,2 fois plus de maladies hépatiques ou pancréatiques et près de 2 fois plus de troubles psychiatriques que les 10 % les plus aisés. Cette stratification sociale se retrouve dans le dispositif des affections de longue durée (ALD). En 2022, 13,8 millions de personnes bénéficient d'une ALD, soit 20,1 % de la population, mais ces patients concentrent 66,1 % des dépenses remboursées par l'Assurance maladie. La prévalence standardisée des ALD varie

fortement selon les territoires : elle est nettement plus élevée dans les départements populaires comme la Seine-Saint-Denis (23,3 %) que dans les Hauts-de-Seine (18,0 %)³³, illustrant un gradient socio-territorial marqué. Elle est aussi plus forte parmi les assurés les plus modestes : à âge et sexe comparables, la prévalence des ALD atteint 16,1 % chez les bénéficiaires de la Complémentaire santé solidaire (C2S) gratuite de moins de 70 ans et 29,6 % pour la C2S participative, contre 12,4 % pour les assurés du régime général.

1.3. Des dépenses de santé en hausse

Les dépenses de santé en France sont restées exceptionnellement contenues avant la crise sanitaire : entre 2015 et 2019, leur taux de croissance annuel en volume s'élevait à seulement 0,7 %, soit l'un des plus faibles des pays de l'OCDE, comme l'illustre le *Graphique 2*. Cette dynamique contrastait nettement avec celle observée dans de nombreux pays européens où la croissance atteignait en moyenne 3,4 % sur la même période. La période Covid marque toutefois une rupture. Entre 2019 et 2022, les dépenses de santé françaises ont progressé à un rythme moyen annuel de 2,2 %, soit plus de trois fois le rythme observé entre 2015 et 2019, mais toujours inférieur à la moyenne européenne. Selon le rapport de la [Commission des comptes de la Sécurité sociale \(CCSS\) 2025](#) et les prévisions de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) 2025-2026, cette accélération s'est prolongée : les dépenses de

³⁰ [Rapport sur l'état des services publics 2025, Nos Services Publics.](#)

³¹ [RALFSS 2024, Chapitre 4, Cour des comptes, Mai 2024.](#)

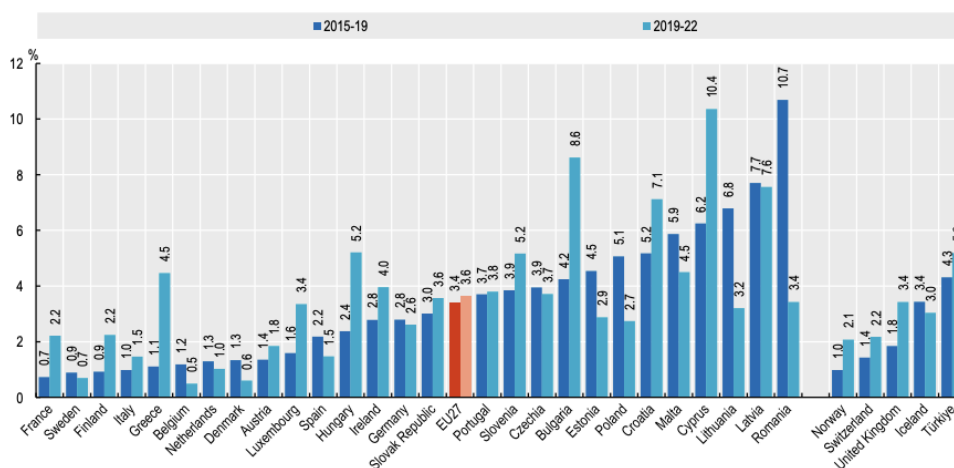
³² [Les maladies chroniques touchent plus souvent les personnes modestes et réduisent davantage leur espérance de vie, Octobre 2022, DREES.](#)

³³ [Les bénéficiaires du dispositif des affections de longues durées en 2022 et évolutions depuis 2015, Point de repère n°54, CNAM, Juillet 2024.](#)

soins de ville et hospitaliers ont encore augmenté de 3,2 % en 2023 et une croissance proche de +3,4 % est anticipée pour 2024-2025, tirée par les revalorisations du Ségur, la hausse des pathologies chroniques, l'augmentation continue des dépenses de médicaments (+4,2 % par an depuis 2020), et la progression des indemnités journalières (+6,3 % par an depuis 2019). Ainsi, la dynamique récente des dépenses de santé résulte d'un enchaînement de facteurs structurels (vieillesse, hausse des maladies chroniques) et conjoncturels

(Covid-19, Ségur, rattrapage hospitalier), dont certains sont anticipables, tandis que d'autres relèvent de tendances émergentes plus difficiles à prévoir. À ces facteurs s'ajoute un déterminant structurel transversal : la faible productivité du secteur de la santé, intensif en travail humain, pousse les dépenses à croître plus vite que le PIB. Or, les recettes de l'assurance maladie progressant pour l'essentiel avec la masse salariale, ce décalage crée des déséquilibres structurels pour un régime financé par des prélèvements assis sur l'activité.

Graphique 2 : Taux de croissance annuel moyen des dépenses totales de santé des pays de l'OCDE (2015 – 2022)³⁴



Lecture : En moyenne, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des dépenses de santé, s'élevait pour les 27 pays de l'Union européenne à 3,4 % sur la période 2015-2019 et 3,6 % sur la période 2019-2022.

Source : Données statistiques de l'OCDE, Figure 11 [Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025](#).

Le premier facteur, le plus prévisible, tient au vieillissement démographique. Les 70 ans et plus représenteront 17,9 % de la population en 2030, ce qui entraîne mécaniquement une augmentation de la

demande de soins³⁵. Cette évolution ne se manifeste pas par des postes de dépenses séparés, mais par plusieurs dynamiques qui se superposent et s'alimentent mutuellement : progression des maladies chroniques,

³⁴ [Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025](#)

³⁵ Les dépenses de santé liées aux affections de longue durée (ALD) représentent déjà la part la plus importante du budget de l'assurance maladie, environ 66 % de la dépense totale remboursée en 2022. Il est donc logique que la dynamique globale des dépenses de santé

provienne en grande partie de ces pathologies. Néanmoins, le rythme d'augmentation des dépenses associées aux ALD dépasse leur poids relatif dans l'ensemble des soins, ce qui interroge sur les facteurs sous-jacents : progression des maladies chroniques, allongement de la durée de vie des patients, intensification des traitements ou innovations thérapeutiques coûteuses.

croissance des besoins d'accompagnement liés à la perte d'autonomie. La prévalence des maladies chroniques, qui augmente fortement avec l'âge, est passée de 34,5 % en 2015 à 36,9 % en 2023, et pourrait atteindre 40 % en 2030, puis 43 % en 2035³⁶. Ces pathologies concentrent déjà l'essentiel des dépenses de santé et expliquent une large part de leur évolution récente, puisqu'elles sont à l'origine de 71 % de la hausse observée entre 2015 et 2023. Dans le même temps, le vieillissement conduit à une augmentation du recours aux soins et aux établissements spécifiques à la question de la dépendance. Les dépenses qui y sont consacrées atteignent 90 milliards d'euros en 2023, ce qui correspond à une progression de 29 % en dix ans³⁷. Enfin, le vieillissement entraîne mécaniquement une multiplication des situations de fin de vie qui concentrent déjà une grande partie de l'ensemble des dépenses publiques de santé. En effet, d'après l'[IGAS \(2017\)](#), les dépenses engagées au cours de la dernière année de vie représentaient 13,5 milliards d'euros, soit environ 10 % de la consommation publique de soins et de biens médicaux. L'ensemble de ces phénomènes renvoie à une seule et même transformation démographique. Les maladies chroniques, les dépenses de fin de vie et celles consacrées à l'autonomie ne s'additionnent donc pas : elles constituent différentes facettes d'une même dynamique liée au vieillissement de la population, dont les effets se recourent largement.

D'autres éléments émergents expliquent également la rupture de tendance observée ces dernières années. Dans un premier temps, on observe une rupture dans l'évolution des dépenses de médicaments depuis 2020 : le taux de croissance annuel moyen des dépenses de médicaments s'élevait à 4,2 % entre 2020 et 2024 contre 0,6 % entre 2010 et 2019, soit plus de 30 % des prestations de soins de ville d'après l'annexe 5 du PLFSS. En cause : une augmentation du coût des médicaments prescrits (nouvelle molécule, extension assiette) alors même que des alternatives existent à moindre coût et efficacité similaire³⁸ ; un affaiblissement de l'industrie pharmaceutique nationale et la multiplication des pénuries de médicaments³⁹. Dans un deuxième temps, on observe aussi une croissance des indemnités journalières (IJ) beaucoup plus forte : 6,3 % par an depuis 2019, contre 2,9 % entre 2010 et 2019, la plupart du fait de personnes n'étant pas en ALD. Les IJ ne représentent cependant qu'une part mineure des dépenses de santé, vu qu'elles représentent moins de 15 % des prestations de soins de ville⁴⁰. La hausse du nombre des IJ pourrait s'expliquer en partie par la dégradation de la santé mentale dans la population générale (par exemple 1/3 des journées d'arrêts de travail sont aujourd'hui pour motifs psychologiques)⁴¹. Plus structurellement, elle reflète aussi un présentéisme élevé en France⁴² : de nombreux salariés continuent à travailler malgré la maladie, ce qui se traduit

³⁶ [Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025](#), p.81.

³⁷ [Rapport de la branche autonomie de la Sécurité sociale 2024](#), CNSA, Février 2025.

³⁸ [Les comptes de la sécurité sociale – Juin 2025](#), 60 propositions de l'Assurance Maladie pour l'avenir du système de santé. Rapport annuel sur l'évolution des Charges et Produits de l'Assurance Maladie pour 2026, CNAM.

³⁹ [Pénurie de médicaments : Trouver d'urgence le bon remède – Rapport de commission d'enquête sénatoriale, Juillet 2023](#).

⁴⁰ [PLFSS, Annexe 5](#)

⁴¹ [Améliorer le système de santé et maîtriser les dépenses. Rapport charges et Produits de la CNAM pour 2026](#).

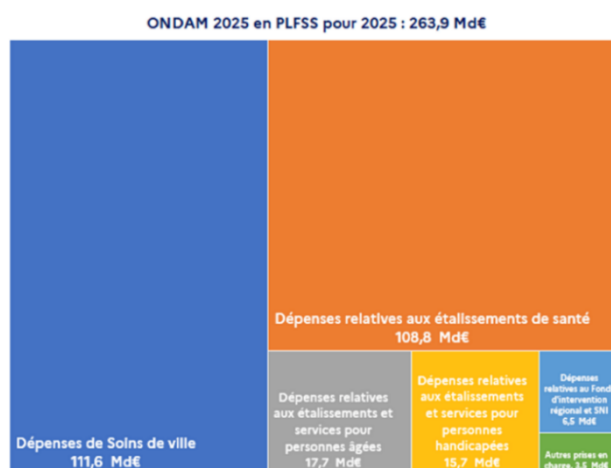
⁴² [Schnabel, C. \(2022\). Presenteeism at the workplace. IZA World of Labor](#).

par moins d'arrêts courts mais davantage d'arrêts longs et coûteux lorsqu'ils deviennent inévitables. À cela s'ajoute l'impact durable du Covid et du Ségur de la santé, qui majore l'ONDAM de près de 22 milliards d'euros en 2025 (voir *Graphique 4*), mais qui correspond, néanmoins en partie, à un rattrapage après une décennie de sous-investissement hospitalier.

Enfin, une part croissante de la dynamique des dépenses échappe à toute modélisation tendancielle du fait de facteurs difficiles à anticiper. Les effets sanitaires du changement climatique (canicules, maladies respiratoires, polluants

tels que les pesticides [et les PFAS](#), risques infectieux)⁴³ ou encore les transformations des comportements (sédentarité, alimentation, santé mentale) pousseront les dépenses de santé à la hausse. Selon Santé publique France, l'impact monétaire des effets sanitaires du changement climatique a été estimé entre 22 et 37 milliards d'euros pour la période 2015-2020⁴⁴. Parallèlement, les innovations médicales (thérapies innovantes et plus coûteuses à court terme, nouveaux outils d'assistance dans la prescription) pourraient également influencer les dépenses de santé, à la hausse comme à la baisse, en fonction des coûts et gains supplémentaires associés.

Graphique 3 : Montants de l'ONDAM 2025, par sous-objectif⁴⁵



Lecture : Les dépenses liées aux « Soins de ville » s'élevaient à 111,6 Md€ en 2025 soit environ 43 % du montant total de l'ONDAM qui était de 263,9 Md€. Source : Annexe 5, ONDAM et dépenses de santé, PLFSS 2025.

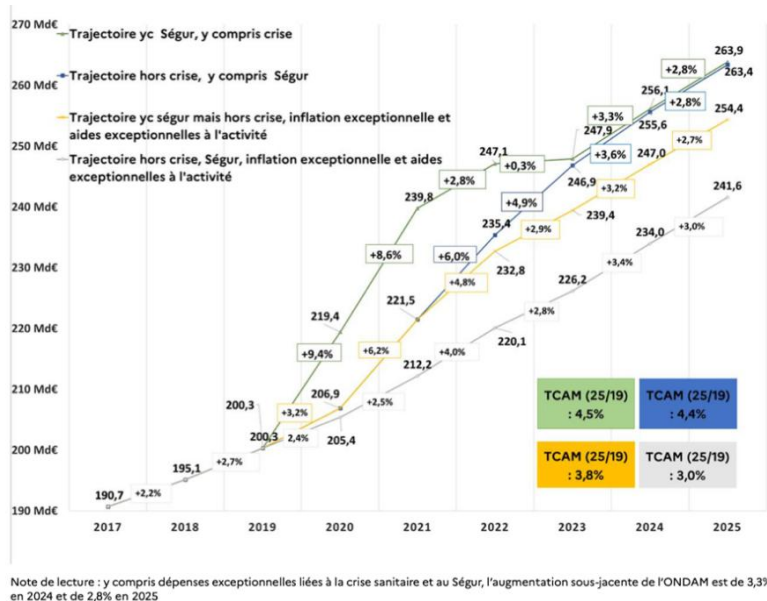
Source : [PLFSS 2025, Annexe 5, ONDAM et dépenses de santé](#).

⁴³ Selon le Haut Conseil de la santé publique (2025), la pollution atmosphérique – et les pathologies respiratoires et cardiovasculaires qui en découlent – constitue l'un des principaux déterminants environnementaux de santé, responsable d'environ 45 000 décès prématurés par an en France pour un coût socio-économique estimé entre 67 à 97 milliards d'euros, dont une part importante liée aux dépenses de santé. Ces effets sont socialement inégaux, les populations modestes étant plus exposées et moins bien

protégées face aux risques environnementaux ([HCSP, Santé environnementale : rapport transversal, octobre 2025, p. 28](#)).

⁴⁴ [S'adapter ou ne rien faire ... combien ça coûte ? Juin 2023, Ministère de la transition écologique, aménagement du territoire, transports, ville et logement](#).

⁴⁵ [PLFSS 2025, Annexe 5, ONDAM et dépenses de santé](#).

Graphique 4 : Principe de construction de l'ONDAM 2025⁴⁶

Lecture : En incluant les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire et au Ségur, l'augmentation sous-jacente de l'ONDAM était de 3,3 % en 2024 (courbe verte). Le taux de croissance annuel moyen (TCAM) pour le même périmètre de dépense sur la période 2019-2025 s'élève à 4,5 %. Source : Annexe 5, *ONDAM et dépenses de santé*, PLFSS 2025.

Source : [PLFSS 2025, Annexe 5, ONDAM et dépenses de santé](#).

2. Quelles réformes pour le système de santé en France ?

L'attachement des Français à la sécurité sociale demeure extrêmement fort, comme nous l'avons évoqué en introduction, mais la confiance dans le fonctionnement du système de santé s'érode rapidement. Toute réforme crédible doit donc repartir des besoins exprimés par la population. Les enquêtes récentes montrent une dégradation nette de la perception du système de santé : selon un sondage de [l'Institut Montaigne \(2023\)](#), 58 % des Français estiment que le système de santé « fonctionne mal », 47 % déclarent un accès compliqué, long ou partiel aux services de santé et 7 % disent n'y avoir aucun accès. Le baromètre [BVA \(2023\)](#) confirme cette dynamique : seuls 32 % des Français jugent

que « la qualité des soins est la même quel que soit le revenu » (contre 44 % en 2021), et 31 % pensent qu'elle est la même « quel que soit le lieu où l'on habite ». Ces résultats illustrent une montée des perceptions d'injustice et un recul de la confiance qui, à terme, peuvent fragiliser le consentement à l'impôt et l'adhésion au modèle solidaire qu'a toujours été la sécurité sociale.

Les besoins de santé vont continuer de croître, sous l'effet du vieillissement, de la progression des maladies chroniques, mais aussi du développement d'innovations thérapeutiques qui améliorent la qualité et l'espérance de vie tout en augmentant le coût des traitements. Dans un contexte où les finances publiques sont sous tension, les mesures proposées ci-après ont été sélectionnées selon trois critères : i) maintenir

⁴⁶ [PLFSS 2025, Annexe 5, ONDAM et dépenses de santé](#).

une couverture la plus large et la plus protectrice possible, ii) limiter les inégalités, iii) restaurer la confiance dans l'assurance maladie et dans l'action publique en matière de santé. Dans ce cadre, il faut donc privilégier un pilotage fondé, non sur un objectif annuel de solde, mais sur un ratio de dépenses en pourcentage du PIB, plus compatible avec la dynamique réelle des besoins de santé. Le niveau de ce ratio doit être déterminé en cohérence avec l'ensemble des dépenses publiques (les politiques de dépollution, de lutte contre la pauvreté, de rénovation énergétique ou de soutien aux plus vulnérables) qui influence directement l'état de santé des populations et, à terme, le niveau des dépenses de santé. Autrement dit, la soutenabilité de la dépense de santé ne peut être pensée isolément : elle dépend étroitement des choix réalisés dans les autres volets de l'action publique.

2.1. Limiter les dépenses de santé : prévention, médicaments et lutte contre la fraude

Limiter la croissance des dépenses de santé sans affaiblir le système suppose d'activer des leviers ciblés dont les effets budgétaires restent toutefois variables et incertains. Le premier de ces leviers est la prévention, dont le potentiel reste largement sous-exploité en France alors même qu'une part non négligeable des pathologies, notamment les maladies chroniques, demeure évitable. La CNAM, dans son

[rapport de 2025](#) identifie la prévention comme « l'enjeu de la décennie ». La prévention apparaît donc comme un objectif consensuel qui permettrait de réduire les dépenses de santé. Néanmoins, les performances françaises restent en retrait : taux de vaccination inférieurs à ceux d'Europe du Nord, dépistages insuffisants malgré une progression récente, prévalence élevée de facteurs de risque comportementaux (tabac, alcool, alimentation)⁴⁷, et qualité des soins perfectible, notamment au regard des événements indésirables évitables. Les dépenses de prévention institutionnelle ont atteint 6,6 milliards d'euros en 2023⁴⁸. La prévention « non institutionnelle », portée par les collectivités, associations, entreprises ou acteurs privés, représentait quant à elle 9,1 milliards d'euros en 2018 selon la DREES⁴⁹. L'ensemble de ces dépenses de prévention apparaissent faibles au regard des enjeux sanitaires. Pourtant, l'investissement en prévention est considérablement plus efficient que les dépenses de soins à titre curatif : une étude britannique estime qu'un euro investi en prévention génère en moyenne 3,5 fois plus de bénéfices qu'un euro consacré à la santé publique classique⁵⁰. Ces éléments soulignent l'importance de renforcer les actions en amont du développement des pathologies, non seulement pour améliorer l'état de santé de la population, mais aussi pour limiter la dynamique future des dépenses évitables.

⁴⁷ France, Country Health Profile – 2023, OECD.

⁴⁸ [Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025](#)

⁴⁹ [Annexe au projet de loi de finances pour 2025 Prévention en santé, p7.](#)

⁵⁰ [Is an ounce of prevention worth a pound of cure? A cross-sectional study of the impact of English public health grant on mortality and morbidity - Martin S, Lomas J, Claxton K. 2010](#)

Mesures possibles concernant la prévention :

- Améliorer la détection et la prise en charge des maladies chroniques : **0,4 Md€ à horizon 2029**⁵¹.
- Amélioration de la qualité des soins pour réduire les événements indésirables graves en établissements de santé évitables : **0,5 à 1 Md€** (réduction jusqu'à environ un tiers du coût des événements indésirables graves)⁵².
- Développer des actions de prévention concernant les facteurs de risque modifiables : **1,5 Md€**⁵³.
- Développer une meilleure prise en charge des patients pour éviter les passages aux urgences : **1 à 2 Md€**⁵⁴ (développer la chirurgie ambulatoire ; systématiser la prise en charge à domicile).
- Prévenir la perte d'autonomie et adapter la société au vieillissement : **1 Md€ à horizon 2030**⁵⁵.
- Développer la prévention primaire au bénéfice des seniors⁵⁶ : **400 M€ (baisse de 30 % du nombre de chutes graves)**.
- Améliorer les parcours à domicile par des plans d'aide globaux et renforcés : **0,4 Md€ à horizon 2030, 1 Md€ à horizon 2040**⁵⁷
- Réduire l'isolement et minimiser les déplacements des professionnels : effort de financement à prévoir.
- Revoir le périmètre de mission et de tarification des EHPAD⁵⁸.

⁵¹ [L'objectif national de dépenses d'assurance maladie \(ONDAM\) : maîtriser sa progression en veillant à la qualité des soins. Cour des comptes, contribution à la revue des dépenses publiques, Avril 2025.](#)

⁵² Idem.

⁵³ Une baisse de 5 % des prévalences des facteurs de risque modifiables (tabac, alcool, surpoids, obésité) pourrait permettre 1,5 Md€ d'économies ([Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025](#)).

⁵⁴ Éviter 20 % des passages aux urgences permettrait 1 Md€ d'économies directes et jusqu'à 2 Md€ si on prend en compte les transports sanitaires associés et les hospitalisations consécutives pour les personnes âgées ([Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025](#)).

⁵⁵ [Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025.](#)

⁵⁶ Déploiement des rendez-vous de prévention à 70-75 ans « Mon bilan prévention » ; rénovation de l'action sociale des caisses de retraite ; adaptation des logements privés et sociaux ([Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025](#)).

⁵⁷ Grâce à une refonte de l'éligibilité et une rénovation profonde de l'APA, il serait possible de faire diminuer la prévalence de la perte d'autonomie des personnes de 60 ans et plus de 10 % chaque décennie ce qui entraînerait mécaniquement une baisse du nombre de bénéficiaires et de dépenses de l'APA ([Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025](#)).

⁵⁸ [Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025](#)

Un second levier consiste à maîtriser les dépenses de médicaments, lorsque cela est possible et sans remettre en cause l'accès égalitaire aux innovations thérapeutiques. Les médicaments et dispositifs médicaux représentent aujourd'hui un poste majeur : près de 30 % des dépenses de soins de ville, auxquels s'ajoutent des montants importants pour les établissements de santé. Leur croissance s'explique à la fois par l'augmentation des volumes consommés et par un effet prix. Ce dernier résulte de deux dynamiques opposées : d'un côté, les baisses tarifaires régulières appliquées aux produits existants ; de l'autre, un effet de structure lié à la

substitution progressive vers des médicaments et dispositifs plus récents, plus performants mais sensiblement plus onéreux. L'Inspection générale des finances (IGF) a formulé plusieurs propositions⁵⁹ pour mieux contenir ces deux effets, notamment en renforçant la régulation des prix et en améliorant les mécanismes de substitution. De son côté, la Cour des comptes recommande de poursuivre la baisse des prix des produits de santé et de renforcer les actions en faveur de leur bon usage, un levier essentiel pour limiter les prescriptions inutiles, réduire les coûts et améliorer la qualité du parcours de soins.

Mesures possibles concernant les dépenses de médicament

- Effet volume (lutte contre le gaspillage, encadrement des prescriptions hospitalières, etc.) : **0,3 Md€**⁶⁰
- Effet prix (suspendre achat souverain, gestion active en liste, etc.) : **0,4 Md€**⁶¹
- Poursuivre la baisse des prix de produits de santé (renforcement de l'évaluation médico-économique, renégociation du prix des médicaments innovants) : **1,2 Md€**⁶²
- Augmenter la participation des assurés sur les médicaments à faible service médical, les cures thermales et les frais de transport et d'hébergement hors affection de longue durée : **0,3 à 0,5 Md€**⁶³

⁵⁹ [Revue de dépenses : les dispositifs médicaux - IGF, IGAS 2024](#)

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

⁶² [Note de synthèse, ONDAM - Cour des comptes 2025](#)

⁶³ [Note de synthèse, ONDAM - Cour des comptes 2025](#)
: Développer une approche pluriannuelle des relations

entre l'AMO et les organismes complémentaires de santé sur les soins courants, les soins paramédicaux et la prévention en santé. Développer les coopérations sur la lutte contre les fraudes, la prévention en santé ou les prescriptions inutiles. Réexaminer le périmètre des obligations du contrat responsable et solidaire des organismes complémentaires de santé.

Un dernier levier concerne la lutte contre la fraude, même si les montants potentiels restent à la fois difficiles à estimer, et relativement modestes au regard de l'ensemble des dépenses de santé. En 2024, la CNAM a détecté 628 millions d'euros de fraudes, dont seulement 109 millions imputables directement aux assurés. Les premières évaluations consolidées par la Cour des comptes fin 2022 estimaient toutefois la fraude totale à l'assurance maladie à un niveau bien supérieur, entre 3,8 et

4,5 milliards d'euros. Ces ordres de grandeur demeurent très incertains : la mesure précise de la fraude est par nature complexe, ce qui rend également les recettes potentielles particulièrement variables. En conséquence, la lutte contre la fraude constitue un levier utile pour renforcer l'intégrité du système, renforcer la confiance de ses administrés, mais ne saurait représenter qu'un complément marginal dans une stratégie globale de financement de l'assurance maladie.

Mesures possibles concernant la lutte contre la fraude

- Mieux lutter contre les fraudes (en renforçant encore l'objectif de détection de la fraude au tiers au moins du préjudice estimé, en mettant en œuvre le recouvrement des indus frauduleux sur toutes les périodes non prescrites, en bloquant le règlement des facturations irrégulières des professionnels et des établissements de santé et en augmentant encore le nombre de contrôles *a posteriori*) : **jusqu'à 1 Md€ (d'ici 2027) et 1,5 Md€⁶⁴ (d'ici 2029)** si le rythme de progression observé entre 2019 et 2024 est maintenu.

2.2. Plutôt que de se concentrer exclusivement sur la maîtrise de la dépense, augmenter les recettes ?

Face à la puissance des facteurs structurels qui tirent les dépenses de santé à la hausse et à l'augmentation prévisible des besoins de prise en charge, il apparaît légitime d'aller au-delà d'une simple rationalisation des dépenses de santé. Depuis 2021, les mesures du *Séjour de la santé* n'ont d'ailleurs pas été financées dans le cadre du pilotage habituel des comptes

sociaux, ce qui a mécaniquement accru la pression sur l'assurance maladie.

Les recettes actuelles reposent très largement sur trois assiettes principales : les revenus d'activité (cotisations et part de CSG), la TVA, et la consommation à travers diverses contributions et taxes comportementales (voir *Graphique 5*). Ces dernières représentent déjà une ressource significative : les taxes comportementales rapportent environ 20 milliards d'euros par an, dont 14 milliards d'euros pour la seule fiscalité du tabac⁶⁵, mais des marges complémentaires existent. Plusieurs pistes

⁶⁴ Note de synthèse, ONDAM - Cour des comptes 2025

⁶⁵ La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ? Rapport d'information n°638, Sénat, Mai 2024.

peuvent être explorées : aligner ou renforcer la taxation des produits alcoolisés (notamment entre le vin et les alcools forts), instaurer une taxe sur les aliments ultra-transformés ou fortement sucrés (à l'image de la taxe « soda », appelée à être révisée et renforcée) tout en prévoyant des compensations ciblées pour les ménages précaires, par exemple via un dispositif d'aide à l'achat de fruits et légumes⁶⁶. Une partie des recettes issues de ces taxes pourrait être

directement affectée à des politiques de prévention, améliorant ainsi leur acceptabilité sociale. Ces instruments doivent cependant être maniés avec prudence. S'ils contribuent à réduire progressivement les comportements à risque, leur impact reste lent, limité et, surtout, fiscalement régressif. Ils ne peuvent donc constituer qu'un levier parmi d'autres dans une stratégie plus large d'augmentation des ressources dédiées à la santé.

Mesures possibles concernant les recettes dédiées à la santé

- Hausse d'un point des cotisations Maladie maternité autonomie : **jusqu'à 10,6 Md€**⁶⁷
- Hausse de 10 % du taux d'imposition sur les tabacs : **0,8 Md€**⁶⁸
- Réalignement de l'imposition du verre standard de vin sur la bière ou les spiritueux : **2,5 à 8 Md€**⁶⁹.
- Réduire les allègements accordés aux entreprises⁷⁰ et les exemptions de contributions sociales⁷¹, par exemple, par une nominalisation des exonérations de cotisations sociales patronales (voir Chapitre 7 sur les politiques de l'emploi).

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ L'assiette agrégée des cotisations sociales s'élevait à 1 055 Md€ en 2024 ([Les cotisations sociales - Fipeco](#)), on estime qu'en augmentant les cotisations sociales d'un point, on pourrait générer jusqu'à 10,6 Md€ de recettes supplémentaires.

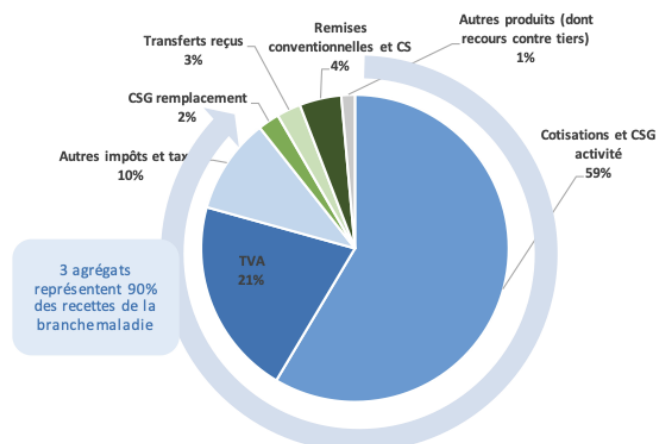
⁶⁸ Estimation faite à partir des recettes fiscales liées au tabac (14 Md€) et en les multipliant par 1,1 (effet de la hausse du taux d'imposition sur le prix) puis par 0,96 (effet de la hausse du taux d'imposition sur les ventes, avec

une élasticité-prix de -0,4) ([La fiscalité comportementale : stop ou encore ? - Sénat 2024](#)).

⁶⁹ [La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ? Rapport d'information n°638, Sénat, Mai 2024](#).

⁷⁰ Une baisse de 2 % a déjà été effectuée en 2025 permettant 1,6 Md€ de recettes supplémentaires ([Pour un redressement durable de la sécurité sociale \(synthèse\) - Hcaam, HCFEA, HCFIPS 2025](#)).

⁷¹ [Les avis du CPO - N° 1 - Octobre 2025](#).

Graphique 5 : Structure des recettes de la branche maladie en 2024

Lecture : En 2024, 59 % des recettes de la branche maladie de la sécurité sociale provenaient des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée (CSG) activité.

Source : CNAM, d'après la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), Figure 7 [Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser ses dépenses - L'Assurance Maladie 2025](#).

2.3. Aller au-delà des mesures comptables : pour des réformes structurelles du système de santé

La rationalisation des dépenses de santé ou encore la hausse des recettes, bien qu'utiles, ne suffiront pas à assurer la soutenabilité, l'égalité et la solidarité de notre système de santé. Une transformation plus profonde de son architecture est nécessaire pour répondre aux attentes des Français, réduire les inégalités et restaurer la lisibilité d'un modèle devenu trop fragmenté. Dans cette perspective, une première piste de réforme réside dans l'instauration d'un « *bouclier sanitaire* »⁷², inspiré par exemple

du modèle belge⁷³ : il plafonnerait le reste à charge annuel des ménages, améliorant à la fois l'équité et la compréhension du système. Deux options sont envisageables :

- **Un plafond proportionnel au revenu**, garantissant la progressivité et protégeant les ménages modestes, en évitant qu'un accident de santé ne conduise à des dépenses insupportables ;
- **Un plafond fixe en euros**, plus simple administrativement et potentiellement moins susceptible de créer un système parallèle réservé aux plus aisés.

Dans les deux configurations envisagées, le bouclier sanitaire remplacerait le système actuel de remboursements

⁷² [Fipeco, Pourquoi faut-il mettre en place un bouclier sanitaire ? ; 2024.](#)

⁷³ En Belgique, un système de « bouclier sanitaire » existe avec des plafonds variables en fonction du revenu ou du

type de ménage. Voir le système du [Maximum à facturer \(MàF\)](#) pour plus de précisions.

fragmentés par un mécanisme universel, lisible et réellement protecteur. Il permettrait surtout de prévenir les situations où certains assurés supportent des restes à charge exceptionnellement élevés, comme l'a mis en évidence le [HCAAM dans son rapport de 2022](#). Alors que le RAC annuel moyen après AMO s'élève à environ 620 euros, il dépasse 2 200 euros pour les 10 % d'assurés les plus exposés, et même 5 400 € pour le 1 % d'assurés supportant les RAC les plus élevés, des montants parfois tirés pour moitié par les dépassements d'honoraires. Un bouclier sanitaire contribuerait ainsi à sécuriser l'ensemble des assurés et à réduire des inégalités de reste à charge aujourd'hui très marquées. Il réduirait également la dépendance des assurés aux complémentaires santé (par la baisse des cotisations moyennes aux complémentaires privées), dont les effets anti-redistributifs et les frais de gestion élevés (plusieurs milliards d'euros par an) affaiblissent la performance globale du système. Les complémentaires santé pourraient ainsi se voir dotées plus spécifiquement de missions de prévention et/ou de santé au travail afin d'augmenter l'effort public et privé sur ces thématiques encore trop peu couvertes.

La mise en place d'un bouclier sanitaire ne peut toutefois être dissociée d'une régulation plus stricte de la liberté tarifaire en ville. En l'absence

d'encadrement des dépassements d'honoraires, le plafonnement du reste à charge ferait peser un risque de transfert mécanique des coûts vers l'assurance maladie et les complémentaires, sans modification des pratiques tarifaires. Ces dépassements font également peser un risque accru de non-recours aux soins surtout pour des ménages précaires dans des zones faiblement dotées en médecins spécialistes. Or les dépassements d'honoraires des médecins représentent aujourd'hui 4,3 milliards d'euros par an⁷⁴, concentrés sur certains actes et territoires, et ont progressé rapidement ces dernières années. Ils constituent l'un des principaux déterminants des restes à charge élevés observés pour une minorité de patients. Un bouclier sanitaire réellement protecteur suppose donc d'agir en amont sur ces déterminants, en renforçant les incitations au conventionnement et en limitant les dépassements excessifs, afin de contenir les coûts pour la Sécurité sociale tout en garantissant un accès effectif et équitable aux soins.

Parallèlement, une réforme structurelle doit s'accompagner d'un meilleur accès aux droits. Le taux de recours à la Complémentaire santé solidaire (C2S) reste insuffisant, autour de 56 % en 2022⁷⁵, alors qu'elle constitue un outil essentiel de réduction des inégalités sociales de santé. L'automatisation de

⁷⁴ [Rapport du HCAAM « Les dépassements d'honoraires des médecins : état des lieux », Octobre 2025.](#)

⁷⁵ Des actions dans ce sens sont déjà en cours d'expérimentation comme souligné par le [rapport annuel 2024 de la DSS sur la C2S](#) et pourrait introduire

l'affiliation automatique déjà en place depuis 2022 pour le RSA aux autres bénéficiaires de minimas sociaux, étudiants boursiers, demandeur d'emploi éligibles à la C2S. Des pistes supplémentaires sont listées dans la revue de l'ADSP de Janvier 2021 : [« Les inégalités sociales de santé : vingt ans d'évolution », ADSP 2021/1, N° 113.](#)

l'affiliation pour l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux permettrait de réduire significativement le non-recours et d'améliorer la couverture des populations les plus précaires.

Une seconde piste de réforme porte sur la transformation du système de santé par le renforcement de l'articulation entre médecine de ville et hôpital, condition indispensable pour désengorger les urgences, améliorer la prévention et garantir un suivi continu. Cela implique

de revoir la répartition des missions entre les deux secteurs, dans le prolongement des réformes de la carte hospitalière et du développement des soins de proximité⁷⁶. L'enjeu est également d'encourager la complémentarité et la mutualisation des ressources d'expertises entre établissement, à travers les Groupement hospitalier de territoire (GHT), afin de pallier la rareté des ressources humaines, parfois très marquée dans certains territoires ou certaines spécialités.

Mesures possibles sur les dépassements d'honoraires

- Encadrer plus strictement la liberté tarifaire via le conventionnement, une baisse de 20 à 40 % des dépassements médicaux représenterait **0,9 à 1,8 Md€ de dépassements évités**.
- Plafonner les dépassements d'honoraires, réformer la notion de « tact et mesure » et rendre obligatoire l'OPTAM pour les nouvelles installations tout en le réformant pour améliorer son attractivité⁷⁷ : selon les scénarios d'adhésion et de modération tarifaire, les gains pourraient atteindre **0,4 à 0,9 Md€ par an**.

Quels coûts pour un passage au système dit « bouclier sanitaire » ?

- Plafond en euros fixé à 1 400 € du RAC opposable en ville et hôpital : **2 Md€⁷⁸**.
- Plafond en euros fixé à 400 € du RAC opposable en ville et hôpital : **7,2 Md€⁷⁹**.
- Instaurer un plafond modulable en fonction du revenu fiscal de référence de l'individu et le finançant par une augmentation du ticket modérateur : **0 Md€**.

⁷⁶ [Améliorer le système de santé et maîtriser les dépenses. Rapport charges et Produits de la CNAM pour 2026.](#)

⁷⁷ Voir les recommandations précisées dans le rapport gouvernemental sur les dépassements d'honoraires : « [Les dépassements d'honoraires : 10 propositions pour en sortir](#) », Y. Monnet, J.F. Rousset, 2025.

⁷⁸ [Rapport du HCAAM - Quatre scénarios polaires d'évolution de l'articulation entre Sécurité sociale et Assurance maladie complémentaire. Janvier 2022.](#)

⁷⁹ Idem.

Les travaux récents du [Haut conseil du financement de la protection sociale \(HCFIPS\)](#) et de [l'Assurance maladie convergent sur un diagnostic clair : tant que l'hôpital restera le point d'entrée principal du système, les urgences continueront d'être saturées et la prévention sous-investie.](#) À l'inverse, un système mieux articulé autour de la ville, en particulier pour la prise en charge dite « non programmée », les troubles psychiques ou encore le suivi des personnes âgées permettrait d'améliorer l'accès, la continuité et la pertinence des soins. Cette évolution suppose de renforcer le rôle des structures de proximité, d'améliorer la lisibilité du système pour les patients et de rééquilibrer

l'organisation territoriale, conformément aux réformes en cours de la carte hospitalière. Elle implique également une montée en puissance des capacités de coordination en ville, une régulation plus fine des pratiques (prescription, tarification, organisation des parcours) et un soutien accru aux prises en charge ambulatoires, notamment pour les personnes âgées ou dépendantes. Au total, la réorganisation du système autour de parcours plus intégrés et de soins de proximité constitue l'un des leviers les plus prometteurs pour réduire les hospitalisations évitables, désengorger les urgences, soulager le personnel hospitalier et améliorer la qualité du suivi, tout en répondant aux besoins croissants d'une population vieillissante.

Mesures possibles sur l'articulation de la médecine de ville *vs.* Hôpital⁸⁰

- Réorienter vers la médecine de ville les patients ne nécessitant pas une prise en charge hospitalière, en s'appuyant sur des structures de soins non programmés (centres de santé, maisons médicales de garde, consultations avancées) pour offrir une réponse rapide et réduire la surcharge hospitalière ;
- Encadrer davantage la liberté de prescription et la liberté tarifaire en ville afin d'améliorer la pertinence des soins et de limiter les dépassements d'honoraires, particulièrement dans les zones sous-dotées⁸¹ ;
- Déployer des parcours dédiés à la santé mentale, associant médecins généralistes, psychiatres et psychologues, pour mieux prévenir et accompagner des troubles psychiques devenus la première cause d'arrêts de travail de longue durée ;
- Renforcer le maintien à domicile et l'hospitalisation à domicile pour les personnes âgées ou dépendantes, grâce à des équipes mobiles gériatriques et aux dispositifs d'appui à la coordination (DAC), permettant de réduire les hospitalisations évitables et la pression sur les urgences.

⁸⁰ [Améliorer le système de santé et maîtriser les dépenses. Rapport charges et Produits de la CNAM pour 2026.](#)

⁸¹ [Rapport du HCAAM « Les dépassements d'honoraires des médecins : état des lieux », Octobre 2025.](#)

Au-delà des dépenses du système de santé, les dépenses publiques en faveur de l'éducation, de la recherche ou des services sociaux ont des effets bénéfiques à long terme sur l'état de santé. Par exemple, quatre années supplémentaires de scolarité sont associées à une baisse de la mortalité sur 5 ans de 1,8 point de pourcentage, une réduction du risque de maladie cardiaque de 2,2 points et du diabète de 1,3 point⁸². Dans la même perspective, des actions dédiées « santé-climat » ont montré que les effets bénéfiques pour la santé (via réduction de la pollution, amélioration des milieux de vie, sensibilisation aux risques liés au climat) sont déjà identifiés⁸³ mais difficilement chiffrables. Tout cela appelle, de fait, à une intégration systématique des dépenses de santé dans le cadre plus général des dépenses publiques, puisque la prévention des risques santé passe également par une modération des risques sociaux, comportementaux et environnementaux.

3. 80 ans après : quel avenir pour la sécurité sociale ?

L'analyse proposée dans ce chapitre montre que la trajectoire des dépenses de santé résulte d'un enchevêtrement de facteurs structurels puissants, de moteurs conjoncturels récents et de dynamiques émergentes difficiles à anticiper. La France dispose d'un système de santé parmi les plus protecteurs au monde, largement financé par la solidarité nationale et auquel les Français demeurent profondément attachés. Mais ce modèle fait

face à des inégalités persistantes, à un vieillissement démographique rapide, à une progression continue des maladies chroniques, et à l'arrivée d'innovations thérapeutiques qui améliorent la qualité de vie tout en générant de nouvelles contraintes financières. Les leviers d'efficience (prévention, bon usage des soins, maîtrise des produits de santé, lutte contre la fraude) peuvent contribuer à contenir les dépenses mais ne suffiront pas à eux seuls à répondre à la profondeur des besoins. D'où la nécessité d'envisager des solutions plus structurelles : renforcer la couverture, simplifier le système via un bouclier sanitaire, améliorer le recours aux droits, et mieux articuler entre médecine de ville et hôpital.

Enfin, il est important de rappeler que la santé est influencée par une multiplicité de déterminants que les constats et propositions de ce chapitre ne sauraient, à eux seuls, résoudre. Le changement climatique, les pollutions diverses, les conditions de vie et la prévalence de la pauvreté jouent un rôle déterminant dans l'état de santé des populations. Le vieillissement démographique renforcera ces effets, amplifiant la vulnérabilité face aux aléas climatiques et aux inégalités sociales. La santé, comme l'ensemble des sujets abordés dans ces chapitres, n'évolue pas en vase clos : une politique de santé efficace ne peut être pensée qu'en cohérence avec les politiques sociales, environnementales et territoriales, pour répondre aux objectifs d'accessibilité, de soutenabilité et d'équité que l'on souhaite se fixer collectivement.

⁸² Voir [Cutler, D. M., & Lleras-Muney, A. \(2006\). Education and health: evaluating theories and evidence et Fack, G., & Huillery, É. \(2021\). Enseignement supérieur](#)

[: pour un investissement plus juste et plus efficace. Notes du conseil d'analyse économique, 68\(8\), 1-12.](#)

⁸³ [Health as a lever for action on climate change. Santé publique France & IANPHI, 8 avril 2022.](#)



CHAPITRE 4

Budget et changement climatique

—

Remerciements et contributions

Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, à travers une analyse du budget sous le prisme du changement climatique, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Hadrien HAINAUT ; Loïc HENRY ; Patrice GEOFFRON ; Philippe QUIRION ; Samuel LAVAL.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Budget et changement climatique

Synthèse :

Si 74 % des Français se disent préoccupés par le changement climatique, la transition se heurte à trois obstacles majeurs : le surcoût des investissements pour les ménages (10 000 euros de plus pour un véhicule électrique, 50 000 euros pour une rénovation globale), la perte de valeur brutale de certains actifs (véhicules thermiques, chaudières) perçue comme une injustice, et le décalage structurel entre des coûts privés immédiats et des bénéfices climatiques collectifs et lointains.

Le budget de l'État comporte encore 8,1 milliards d'euros de dépenses défavorables à l'environnement (PLF 2025), principalement des dépenses fiscales (6 milliards d'euros) sous forme de tarifs réduits sur les carburants, de soutien au transport aérien ou de niches favorisant l'artificialisation. Par ailleurs, les recettes environnementales (environ 65 milliards d'euros au total) reposent largement sur la fiscalité des énergies fossiles, or la transition bas-carbone érodera mécaniquement cette assiette : les pertes de recettes d'accise pourraient atteindre 10 milliards d'euros en 2030 et 30 milliards d'euros en 2050 à fiscalité constante.

Face à cette équation, le chapitre identifie trois ensembles de pistes. Le premier consiste à supprimer progressivement les dépenses fiscales brunes et à faire converger la fiscalité des carburants, ce qui pourrait dégager plusieurs milliards d'euros. Le deuxième vise à redéployer les dépenses existantes pour plus d'efficacité : recentrer MaPrimeRénov' sur les rénovations d'ampleur, mieux cibler le bonus écologique sur les ménages modestes, réformer la fiscalité des véhicules de société, et mobiliser le parc de logements vacants (3,1 millions en 2023) pour limiter la construction neuve et l'artificialisation.

Le troisième ensemble porte sur les recettes : instauration progressive d'une taxe carbone (pouvant atteindre 48 milliards d'euros en 2040), réintroduction d'une écotaxe poids lourds, réforme de la taxe sur les transactions financières, taxe sur la publicité, ou prélèvement exceptionnel sur les patrimoines financiers les plus élevés. Ces instruments doivent toutefois s'accompagner de mécanismes de compensation pour les ménages modestes, la fiscalité énergétique étant structurellement régressive.

Plus largement, la transition écologique est présentée non comme une simple contrainte comptable mais comme une opportunité de renforcer la souveraineté énergétique, d'améliorer la santé publique (47 000 décès prématurés liés à la pollution de l'air) et de

réduire l'exposition des finances publiques à la volatilité des marchés fossiles.

1. Constat : un budget encore à verdier pour lutter contre le changement climatique

1.1. La lutte contre le changement climatique : un consensus en manque de moyens financiers et politiques

L'urgence climatique rassemble une majeure partie de la population française.

D'après [la 13^e vague de l'enquête Fracture française](#), 74 % des Français se disent préoccupés par le changement climatique en 2025. De façon cohérente, 75 % des Français considèrent que le changement climatique a un effet négatif sur leur vie quotidienne (mode de vie, consommation, habitat) et 66 % considèrent qu'il a un effet négatif sur leur santé.

Il n'y a donc pas de rejet de la transition en soi, mais une conjonction d'obstacles :

- **Au premier rang de ceux-ci, des problèmes d'équité et de moyens.** De nombreux ménages souhaitent agir mais se heurtent à des contraintes financières. Ainsi, l'édition 2025 de *l'Observatoire des conditions d'accès à la transition écologique pour les ménages*⁸⁴ rapporte que le surcoût des divers investissements clés pour la transition pour les ménages reste conséquent : 10 000 euros de plus pour un véhicule électrique, 15 000 euros pour remplacer son chauffage à gaz par une pompe à chaleur, et 50 000 euros pour rénover en profondeur le logement. Il y est avancé,

par exemple, que si les économies de carburant sont réelles, elles ne suffisent pas toujours à compenser le surcoût à l'achat ou le financement d'un véhicule électrique, créant une véritable barrière à l'entrée.

- **Un deuxième frein majeur réside dans la gestion des « actifs échoués ».** Des oppositions virulentes naissent souvent de la perte de valeur brutale de certains actifs, comme les véhicules thermiques ou les chaudières, perçue comme une injustice. L'exemple du diesel est emblématique : longtemps incités fiscalement à s'équiper, les ménages – notamment modestes et périurbains – ont vu leurs véhicules subir une dévaluation rapide (Crit'Air, ZFE, alignement fiscal), nourrissant le sentiment d'être pris dans un piège.
- **Enfin, la transition souffre d'une incohérence temporelle structurelle.** Elle exige des coûts privés immédiats et tangibles (rénovation, hausse des taxes, changement de véhicule) pour des bénéfices climatiques qui sont, à l'inverse, collectifs, diffus et lointains. Ce décalage entre la temporalité des investissements et de leurs bénéfices complique l'acceptabilité sociale des mesures, d'où la nécessité de souligner leurs gains immédiats.

Mais au-delà de ces barrières, c'est le récit même de la transition qui semble devoir être réinventé. Pour susciter l'adhésion, le discours doit désormais dépasser les objectifs lointains de l'Accord de Paris pour insister sur les co-bénéfices immédiats et locaux, tels que la souveraineté et la santé publique. Sur le plan de la souveraineté, la réduction de la

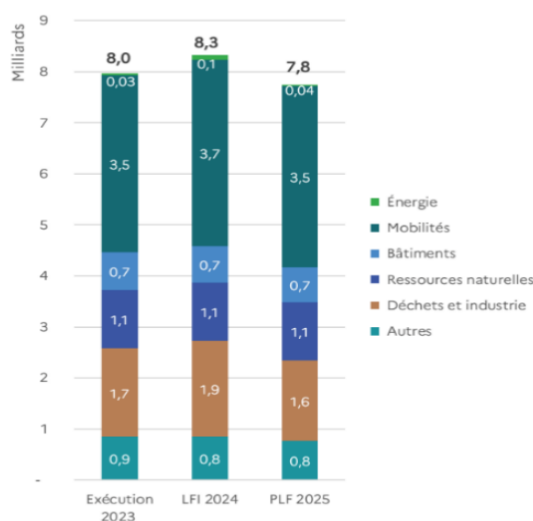
⁸⁴ [Observatoire des conditions d'accès à la transition écologique pour les ménages, édition 2025, I4CE.](#)

dépendance aux importations est un enjeu crucial. D'après le Bilan énergétique de la France (SDES)⁸⁵, le taux d'indépendance énergétique s'établit à environ 56 %⁸⁶, laissant la France dépendante des importations pour près de 44 % de son approvisionnement en énergie primaire. Sur le plan sanitaire, les politiques de transition offrent une opportunité d'amélioration rapide de la qualité de l'air. Santé Publique France estime que 47 000 décès prématurés par an sont attribuables à l'exposition aux particules fines (PM2.5) et au dioxyde d'azote (NO₂)⁸⁷. Une étude plus récente chiffre le coût de prise en charge des maladies chroniques liées à cette pollution (asthme, diabète, AVC) à environ 17 milliards d'euros par an⁸⁸.

1.2. Des dépenses brunes persistantes

Si l'on s'en tient à la définition fixée par les pouvoirs publics, il reste peu de dépenses catégorisées comme défavorables à l'environnement dans le budget français, même si cette catégorisation peut porter à débat. Au sein du périmètre du budget vert, qui intègre toutes les dépenses de l'État et les dépenses fiscales, 8,1 milliards d'euros de dépenses ont un impact défavorable sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs dans le PLF 2025 (voir Graphique 1).⁸⁹

Graphique 1 : Composition et évolution des dépenses défavorables à l'environnement. En exécution 2023, LFI 2024 et PLF 2025, hors mesures exceptionnelles (en Md€)



⁸⁵ [Bilan énergétique de la France en 2024 - Données provisoires](#), SDES, 2025.

⁸⁶ Cette mesure repose sur les conventions statistiques internationales qui considèrent l'électricité produite par les centrales nucléaires comme une énergie primaire nationale même si leur fonctionnement peut reposer sur de l'uranium importée. Si l'uranium était compté comme une ressource importée, le taux d'indépendance énergétique serait aux alentours de 10 % puisque la France n'a plus de mines d'uranium actives.

⁸⁷ [Impact de la pollution de l'air ambiant sur la mortalité en France métropolitaine](#), Santé Publique France, 2021.

⁸⁸ [Estimation de la morbidité attribuable à l'exposition à long terme à la pollution de l'air ambiant et de ses impacts économiques en France hexagonale \(2016-2019\)](#), Santé Publique France, 2025.

⁸⁹ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

Lecture : Dans le PLF 2025, les dépenses de l'État et les dépenses fiscales défavorables à l'environnement s'élevaient à 7,8 Md€.

Source : [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État](#) – Direction du budget.

La majeure partie de ces dépenses défavorables à l'environnement sont fiscales (6,0 milliards d'euros sur 8,1 milliards d'euros en PLF 2025, soit environ 17 % des recettes potentielles de la TICPE⁹⁰). Les principales dépenses défavorables à l'environnement sont pour le secteur mobilité : les taux réduits sur les carburants (2,5 milliards d'euros stable depuis 2023), la part des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) consacrée aux aménagements et développements routiers (0,4 milliard d'euros estimés pour 2025 d'après le dernier budget rectificatif 2024) et le soutien au transport aérien (0,5 milliard d'euros en 2025 et 2024, 0,4 milliard d'euros en 2023). Le secteur du bâtiment représente quant à lui 0,7 milliard d'euros de dépenses brunes en PLF 2025 (stable depuis 2023), essentiellement composées de dépenses fiscales⁹¹. Dans le secteur des ressources naturelles, cela concerne principalement le tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés

pour les travaux agricoles et forestiers. Le secteur Déchet et industrie inclut 1,6 milliard d'euros de dépenses fiscales défavorables, notamment le tarif réduit des gazoles non routiers (autre que celui utilisé pour les usages agricoles), et les tarifs réduits sur les énergies (y compris gaz naturels et charbon) pour les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif *Emissions Trading System* (ETS), ou exerçant une activité considérée comme fortement exposée à la concurrence internationale. Pour finir, le reste des dépenses défavorables (0,8 milliard d'euros) est principalement composé des aides au transport postal et au portage de la presse (0,1 milliard d'euros) ou encore au soutien à l'exploration spatiale (0,6 milliard d'euros en PLF 2024, en baisse de 50 millions d'euros par rapport à 2023).

Cependant, compte tenu de la définition des dépenses fiscales, seule une fraction minoritaire des régimes dérogatoires au droit commun répond, sur le plan méthodologique⁹², à la qualification de

⁹⁰ [Abdelsalam, A., Delatte, A.-L. et Guillaume, A. \(2025\).](#)

La place des dépenses fiscales et socio-fiscales dans le système des prélèvements et dépenses publics en France depuis 1979 : une base de données inédite. *Revue d'économie politique*. 135(3), 489-536

⁹¹ Dispositifs en faveur du logement neuf, favorisant l'artificialisation des sols :

- Les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs « Duflot » et « Pinel », 1,5 Md€ dont 0,3 Md€ sont considérés comme favorisant l'artificialisation des sols et donc défavorables à l'environnement) ;

- Les crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé » dit « PTZ+ » (0,6 Md€ dont 0,1 Md€ défavorables au titre de l'artificialisation des sols) ;

- Le taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % (0,5 Md€ dont 0,1 Md€ défavorables au titre de l'artificialisation des sols).

⁹² Une dépense fiscale correspond à une dérogation à une norme fiscale de référence. Toutefois, certaines mesures, bien que dérogatoires au regard du droit commun, sont intégrées à cette norme de référence pour la branche d'imposition concernée. Elles sont ainsi exclues du champ des dépenses fiscales, alors même qu'elles constituent des régimes fiscaux spécifiques. La qualification de dépense fiscale revêt dès lors un caractère fondamentalement conventionnel et politique, relevant in fine des choix du législateur.

dépense fiscale, le champ des dépenses défavorables à l'environnement pourrait donc être plus large. On pourrait y ajouter, comme le faisait l'IGF en 2023⁹³, plusieurs autres dépenses : le différentiel de taxation entre l'essence et le gazole ; les exonérations d'accise sur les énergies dont bénéficient le secteur du transport maritime et l'aviation ; le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les billets d'avion et les exonérations de fiscalité locale favorables à l'artificialisation des sols. Par ailleurs, le périmètre des dépenses brunes pourrait être élargi à une partie des aides agricoles et à la pêche, dont une part significative soutient des productions très émettrices, posant la question de leur réorientation vers l'accompagnement de la transition du secteur. Les aides de la PAC (Politique Agricole Commune) représentent environ 9,5 milliards d'euros par an et les cofinancements nationaux et dispositifs fiscaux environ 4 à 5 milliards d'euros⁹⁴. Or, l'élevage bovin est responsable de 11,8 % des émissions totales de gaz à effet de serre de la France (principalement via le méthane).⁹⁵ La Cour des comptes estime en outre que 4,3 milliards d'euros d'aides vont spécifiquement au bovin chaque année sans garantie d'alignement avec la trajectoire climatique.

Au-delà de son bénéfice environnemental, la lutte contre le changement climatique peut répondre aussi à une logique de protection budgétaire. L'État a dû agir comme « assureur en dernier ressort » lors des chocs

de prix récents (2018 et 2022), une décarbonation rapide est donc aussi un bon moyen pour réduire l'exposition des finances publiques à la volatilité des marchés fossiles et aux risques géopolitiques, même si ces économies potentielles n'apparaissent pas forcément dans les comptes. En 2023, les dépenses catégorisées comme défavorables à l'environnement étaient en effet de 26,1 milliards d'euros⁹⁶ à cause d'un certain nombre de mesures exceptionnelles de protection des consommateurs mises en place depuis 2022 pour faire face à la forte hausse des prix de l'énergie.

1.3. Des recettes environnementales à un niveau plus élevé que les dépenses brunes, mais en pleine mutation

À nouveau d'après le Budget vert, sur l'ensemble total des recettes environnementales⁹⁷, 30,4 milliards d'euros sont affectés au budget général de l'État et 34,2 milliards d'euros aux collectivités territoriales et aux opérateurs de la transition écologique⁹⁸. L'État perçoit ainsi environ 47 % des recettes environnementales totales. Dans le détail, ces recettes environnementales se structurent autour de trois axes majeurs : l'énergie, les transports et la gestion des ressources. La fiscalité de l'énergie prédomine largement, portée par l'accise sur l'énergie qui devrait générer 31 milliards d'euros sur les produits pétroliers, auxquels s'ajoutent 4,6 milliards

⁹³ [Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique - IGF 2023](#)

⁹⁴ Cour des comptes. (Avril 2025). Analyse de l'exécution budgétaire 2024 – Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

⁹⁵ Cour des comptes. (Mai 2023). Les soutiens publics aux éleveurs de bovins.

⁹⁶ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

⁹⁷ Les recettes environnementales regroupent l'ensemble des prélèvements obligatoires dont l'assiette est constituée par une unité physique d'un élément qui a un impact négatif avéré sur l'environnement.

⁹⁸ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

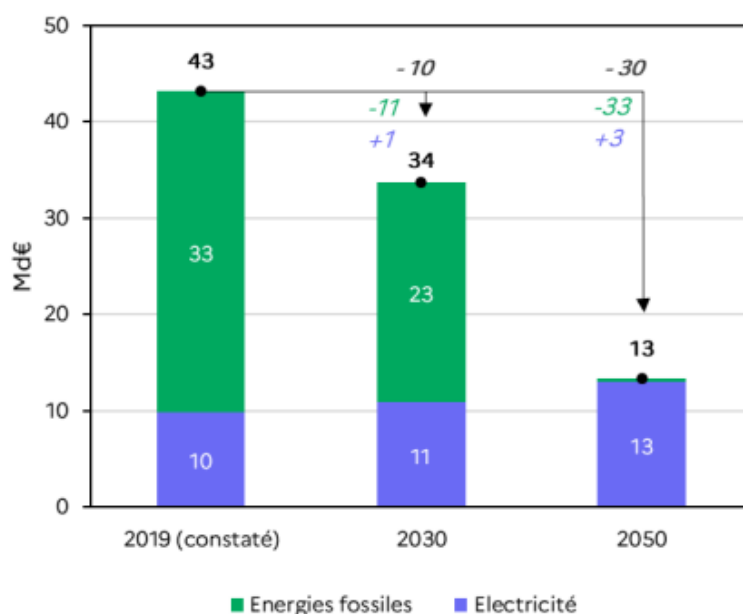
d'euros sur l'électricité et 3,2 milliards d'euros sur le gaz naturel, complétée par des contributions spécifiques sur le nucléaire et l'acheminement. Le secteur des transports contribue via une diversité de prélèvements, incluant la taxe sur l'immatriculation des véhicules (2,1 milliards d'euros), la fiscalité aérienne (cumulant près de 2 milliards d'euros) et diverses taxes sur les infrastructures routières et ferroviaires. Enfin, le volet consacré à la pollution et aux ressources naturelles mobilise des montants significatifs pour les collectivités et agences, notamment par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,7 milliards d'euros), les redevances sur l'eau (2,2 milliards d'euros) et

les recettes issues des quotas carbone (1,4 milliards d'euros).

La transition bas-carbone érodera les recettes de fiscalité énergétique fossile.

Dans le scénario Avec Mesure Supplémentaire (AMS) de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC), les pertes de recettes d'accise sur l'énergie en 2030 au regard de celles de 2019 pourraient atteindre 10 milliards d'euros à fiscalité constante sous l'effet de l'évolution des assiettes. En 2050, elles atteindraient 30 milliards d'euros (*voir Graphique 2*). Ces projections reposent toutefois sur des prévisions de prix incertaines qui pourraient affecter le rendement de cette fiscalité.

Graphique 2 : Recettes d'accise sur les énergies dans le scénario AMS de SNBC 3 à fiscalité constante par rapport à 2019 ⁹⁹



Lecture : La Direction Générale du Trésor estime que les recettes d'accise sur les énergies passeront de 43 Md€ en 2019 à 13 Md€ en 2050 à fiscalité constante.

⁹⁹ [Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone - Direction générale du Trésor](#)

Source : DGEC pour les assiettes ; Calculs DG Trésor.

Cela dit, le développement des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) va basculer une part croissante du financement de la transition (notamment dans la rénovation thermique) vers le dispositif et peut compenser une partie de cette baisse. Ces certificats agissent comme un substitut temporaire aux recettes fiscales perdues, et pourraient permettre de passer une partie du mur d'investissements à venir sans nécessiter une hausse immédiate des prélèvements obligatoires. Toutefois, la Cour des comptes estimait que s'ils sont bien une dépense privée, les CEE sont financés en définitive par le consommateur via sa facture d'énergie (coût d'environ 150 à 200 euros par an par ménage actuellement, mais invisible car intégré au prix du kWh).¹⁰⁰

Les recettes environnementales ne sont pas sans influence sur les revenus des

ménages. La fiscalité énergétique et environnementale se caractérise par une grande multiplicité de régimes fiscaux différents (près d'une centaine) qui prennent la forme de tarifs normaux, tarifs particuliers ou tarifs réduits (pouvant aller jusqu'à l'exonération totale). Elle représente une part limitée mais réelle du revenu total des ménages (voir Graphique 3) : environ 1,4 % du revenu total en 2024, avec une grande hétérogénéité en fonction de la localisation géographique et de la qualité du logement. Par ailleurs, contrairement à l'impôt sur le revenu, qui est progressif, la fiscalité énergétique pèse proportionnellement plus lourd sur les ménages modestes. Si la fiscalité environnementale représente une part « limitée » du revenu global au niveau macroéconomique, elle constitue donc un prélèvement très sensible au niveau microéconomique pour les populations captives de l'énergie fossile.

Graphique 3 : Fiscalité énergétique payée en moyenne par les ménages en 2022¹⁰¹

	Montant			En part de la facture énergétique	En part du revenu total
	Logement	Transport	Total		
Fiscalité énergétique totale	95 €	540 €	635 €	20,7 %	1,4 %
Fiscalité sur les combustibles et les carburants	50 €	540 €	590 €	19,2 %	1,3 %
Composante carbone (CC)	45 €	100 €	145 €	4,6 %	0,3 %
Hors CC	5 €	440 €	445 €	14,6 %	1,0 %
Fiscalité sur l'électricité	45 €	0 €	45 €	1,5 %	0,1 %

Lecture : En 2022, en moyenne, les ménages français payaient 635 € de fiscalité énergétique, dont 540 € sur le transport et 95 € sur le logement, soit 1,4 % du revenu total.

Source : CGDD, 2024.

¹⁰⁰ [Cour des comptes \(juillet 2024\) : Les certificats d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains](#)

¹⁰¹ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

Cependant toute approche strictement budgétaire devrait être complétée par l'analyse des coûts évités pour la collectivité. La réduction des émissions engendre des gains économiques directs (sur la santé et la productivité) et réduit les dépenses futures liées aux événements climatiques extrêmes. Ces gains, bien que non directement perceptibles comme des recettes fiscales, améliorent la situation budgétaire à long terme. Cette perspective est corroborée par des travaux récents¹⁰² qui démontrent qu'une augmentation de la température mondiale de 1°C pourrait réduire le PIB mondial de 12%. La décarbonation est donc un investissement purement rationnel pour les économies nationales : les coûts de l'action sont bien inférieurs aux dommages économiques futurs ainsi évités.

2. Financer la transition dans un contexte budgétaire contraint

Quand on parle d'environnement et finances publiques, deux objectifs se rencontrent : la lutte contre le changement climatique et la recherche d'un meilleur équilibre entre les recettes et dépenses publiques. De fait, les politiques climatiques ne sont pas neutres budgétairement parlant et ont des coûts directs pour l'État, que ceux-ci soient compensés par des bénéfices indirects ou non.

Face à cela, et dans un contexte budgétaire contraint, deux attitudes sont possibles :

- D'abord, essayer de faire rejoindre ces deux objectifs, la réduction des dépenses publiques brunes semble par exemple faire d'une pierre deux coups.
- Ensuite, créer l'espace budgétaire manquant, soit par des baisses de dépenses ou des recettes supplémentaires dans d'autres secteurs, soit par l'émission de dette supplémentaire.

La suite de ce document propose des pistes dans la première direction, mais financer une partie des investissements climats par la dette est probablement souhaitable. Une sanctuarisation totale des investissements publics en faveur du climat, c'est-à-dire leur financement entièrement par la dette, poserait toutefois évidemment une problématique de soutenabilité de notre dette, même en cas de respect des règles budgétaires européennes par ailleurs, comme le montrait en 2025 une note de l'Institut Avant-garde¹⁰³.

Un premier ensemble de solutions concerne les dépenses brunes : un arrêt progressif des dépenses fiscales en faveur des énergies carbonées, favorisant l'artificialisation des sols, et les activités fortement émettrices aiderait en effet à tenir nos engagements climatiques tout en permettant à l'État de réaliser des économies budgétaires. Comme évoqué plus haut, ces dépenses fiscales représentaient encore 6 milliards d'euros en 2025. Plus généralement, l'ajout de critères climatiques ou sociaux à certaines dépenses fiscales accordées aux entreprises, et plus largement

¹⁰² Bilal, A., & Känzig, D. R. (2024). *The macroeconomic impact of climate change: Global vs. local temperature* (No. w32450). National Bureau of Economic Research.

¹⁰³ C. Batut et J. Kaiser, [Climat contre budget : quelle trajectoire est soutenable ?](#), Institut Avant-garde, Mars 2025.

des aides qui leur sont accordées, constituerait un moyen d'élargir la boîte à outils incitative de l'État tout en orientant les aides vers les objectifs de transition. L'éco-conditionnalité des aides permettrait également d'aligner la dépense publique avec la Stratégie Nationale Bas Carbone. Il ne faut

pas toutefois surestimer cette marge budgétaire, l'arrêt progressif des dernières dépenses fiscales ne se fera probablement pas à législation constante et doit laisser place à des compensations au moins temporaires pour accompagner les secteurs les plus touchés.

Mesures possibles concernant les dépenses brunes

Supprimer certaines dépenses fiscales brunes¹⁰⁴ :

- Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes : **1,3 Md€**.
- Tarifs réduits pour les gazoles non routiers : **2 Md€**.
- Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS : **0,6 Md€**.
- Réduction du champ de l'accise sur les produits énergétiques à usage carburant, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, aux seuls essences et gazoles et faculté pour les collectivités d'Outre-mer de minorer les tarifs : **1,2 Md€**.
- Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs « Duflot » et « Pinel ») : **1,5 Md€**.
- Crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé » dit « PTZ+ » : **0,6 Md€** (part artificialisante : 0,1 Md€).
- Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % : **0,5 Md€** (part artificialisante : 0,1 Md€).

Évolution plus progressive et englobante¹⁰⁵ :

- Prévoir la convergence des quatre principaux tarifs réduits d'accise sur les énergies avec le tarif normal du gazole selon une trajectoire linéaire étalée jusqu'au 1er janvier 2030 : **1,1 Md€** en 2025, **3,8 Md€** en 2030.

¹⁰⁴ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État \(budget vert\) - PLF 2025](#)

¹⁰⁵ [Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique - IGF 2023](#)

- Relever le tarif normal du gazole de 0,50 €/hL (soit 0,50 €/MWh) par an, afin de le rapprocher progressivement du tarif normal de l'essence : **1,3 Md€** en 2030.
- Relever au taux normal le taux intermédiaire de TVA de 10 % applicable aux travaux autres que les travaux de rénovation énergétique, en contrepartie d'une extension de la notion des travaux liés à des travaux de rénovation énergétique, qui pourraient bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5 % : **4,5 Md€**.
- Dans le cadre de la sortie du bouclier tarifaire, supprimer le taux réduit de TVA sur l'abonnement aux offres d'électricité et de gaz naturel, et supprimer, avant le 1er janvier 2030, le taux intermédiaire de TVA sur la livraison de bois de chauffage : **1,4 Md€**.
- Relever au taux normal de 20 % le taux intermédiaire de TVA de 10 % sur les billets d'avion, pour les seules liaisons domestiques hors outre-mer : **0,2 Md€**.

Un deuxième ensemble de solutions consiste à redéployer certaines dépenses environnementales pour une meilleure efficacité. Pour commencer, l'efficacité de MaPrimeRenov' a été remise en cause à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes¹⁰⁶ et France Stratégie¹⁰⁷. Malgré son utilité, le taux de fraude serait important et MaPrimeRenov' privilégierait des rénovations de trop petite ampleur pour lesquelles le coût d'abattement est trop élevé. Fusionner ou mieux articuler MaPrimeRenov' et les CEE permettrait probablement de maximiser l'effet de levier sans alourdir la dépense publique. Ensuite, les aides aux achats et rachats de véhicules pourraient être renforcées pour accélérer le passage à l'électrique. Une réforme portant sur le ciblage de ces aides permettrait aussi d'en augmenter l'efficacité¹⁰⁸.

Il faut aussi aller plus loin dans la lutte contre l'artificialisation, en mobilisant le parc existant pour éviter la construction neuve. La construction neuve est fortement émettrice de gaz à effet de serre (béton, ciment) et consommatrice d'espaces naturels. De ce point de vue, la France dispose d'une réserve de capacité inexploitée : le nombre de logements vacants a fortement augmenté (+60 % depuis 1990) pour atteindre 3,1 millions de logements en 2023 (soit 8,2 % du parc)¹⁰⁹. Or, actuellement, la Taxe sur les Logements Vacants (TLV) cible principalement les zones tendues. Pour répondre aux objectifs ZAN (Zéro Artificialisation Nette) et de sobriété carbone, il pourrait donc être possible d'élargir l'assiette de la taxation et d'étendre la fiscalité sur la vacance aux zones non tendues. L'objectif n'est pas seulement

¹⁰⁶ [Cour des Comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population, Octobre 2023](#)

¹⁰⁷ [Comité d'évaluation du plan France Relance, RAPPORT FINAL Volume II – Évaluation des dispositifs, Chapitre 6 Le dispositif Maprimerenov', Janvier 2024](#)

¹⁰⁸ [Transition des mobilités anatomie d'une impasse, Institut Montaigne, Octobre 2025.](#)

¹⁰⁹ [Camille Hurard et Laurent Huault, 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique, Insee Première, n° 1979, janvier 2024.](#)

de fluidifier le marché locatif, mais de rendre la conservation d'un bien vide plus coûteuse que sa remise sur le marché ou sa rénovation, afin de limiter le besoin de constructions neuves en périphérie. Mais il faut également coupler cette mesure à des aides à la

rénovation. Pour les propriétaires n'ayant pas les moyens de remettre le bien en état (vacance subie), le produit de cette taxe élargie sur les vacances pourrait abonder un fonds d'aide spécifique à la remise sur le marché.

Mesures possibles

MaPrimeRénov'¹¹⁰ :

- Ciblage du dispositif MaPrimeRénov' sur les rénovations d'ampleur : **0,9 Md€**
- Suspendre le dispositif : **3,3 Md€**¹¹¹
- Fusionner MaPrimeRénov' et les Certificats d'Économie d'Énergie (CEE) pour une aide plus simple et mieux ciblée en faveur de la rénovation énergétique.

Les aides au rachat de véhicules¹¹²¹¹³ :

- Poursuivre la baisse du seuil de déclenchement du « malus CO₂ » à un rythme d'au moins 5 gCO₂/km par an et engager la baisse du seuil de déclenchement du « malus poids » à rythme d'au moins 50 kg par an.
- Étendre le « malus poids » aux véhicules électriques et aux véhicules hybrides rechargeables, en tenant compte pour son application d'un forfait destiné à refléter le poids des batteries et en maintenant les abattements prévus pour les familles nombreuses : **0,6 Md€ pour les deux mesures.**
- Améliorer le ciblage du bonus écologique en le concentrant sur les ménages précaires et sur les ménages des zones peu denses (hors zones urbaines et aires d'influence des villes moyennes). Possibilité d'étendre le dispositif sur le rachat de véhicule électrique sur le marché de l'occasion.
- Inciter les salariés à choisir des véhicules moins polluants en différenciant le mode de calcul de l'avantage en nature selon la motorisation du véhicule, ou bien inciter les entreprises à verdir leur flotte de véhicules en renforçant le barème de la taxe annuelle sur les véhicules de société pour les véhicules polluants et en modifiant les paramètres de calcul de l'amortissement.

¹¹⁰ [MaPrimeRénov, Bilan 2024 - Anah](#)

¹¹¹ En 2024, 904 M€ ont été dépensés pour financer les rénovations par gestes et près de 2,4 Md€ ont été dépensés pour financer les rénovations d'ampleur ([MaPrimeRénov, Bilan 2024 - Anah](#))

¹¹² [IGF, Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique, Mai 2023](#)

¹¹³ [Transition des mobilités anatomie d'une impasse, Institut Montaigne, Octobre 2025.](#)

Les propositions de la fédération européenne pour le transport et l'environnement : 9,3 Md€ (application combinée)¹¹⁴

- Une réforme de la taxe annuelle sur les véhicules de société (TAVS) qui conduirait, d'une part, à renforcer son barème d'environ 25 % par rapport au barème existant, pour tous les véhicules émettant plus de 150 gCO₂/km et, d'autre part, à mettre fin aux exonérations actuellement en vigueur : **6 Md€**.
- Une réforme du calcul des avantages en nature dans le barème de l'impôt sur le revenu des particuliers qui pourrait s'appuyer, d'une part, sur une plus grande différenciation du taux d'imposition de l'avantage en nature selon la motorisation des véhicules et, d'autre part, sur la prise en compte du bonus ou du malus automobile et de la TAVS dans l'assiette imposable prise en compte pour le calcul de l'avantage en nature : **3 Md€**.
- Une évolution du régime de déductibilité de l'amortissement des véhicules, qui sont aujourd'hui amortis de façon linéaire sur une période de quatre ou cinq ans, inspirée de la suppression progressive de la déductibilité de l'amortissement des véhicules thermiques mise en œuvre par le gouvernement belge : **4,2 Md€**.

Lutter contre l'artificialisation :

- Étendre la fiscalité sur la vacance aux zones non tendues : **0,5 Md€¹¹⁵**.
- Subvention à 100 % de la rénovation complète de 15 000 logements : **0,5 Md€¹¹⁶**

Un troisième ensemble de solutions consiste non pas à mobiliser les dépenses, mais les recettes et à anticiper la baisse annoncée des recettes de la fiscalité énergétique. Pour entraîner à elle seule la transition, d'après la Direction Générale du Trésor¹¹⁷, une taxe carbone devrait atteindre 450 €₂₀₁₈/tCO₂éq en 2050 (et 200 €₂₀₁₈ dans

un scénario avec un mix de mesures, voir Graphique 4). À ce niveau et sur cette tendance, les recettes d'une éventuelle taxe carbone atteindraient 45 milliards d'euros courants en 2030 et près de 70 milliards d'euros courants en 2040, et augmenteraient le taux d'imposition obligatoire par rapport à la tendance de près de deux points de

¹¹⁴ [Transport & Environnement, « Électrification des voitures de société, une réforme fiscale est nécessaire – Comment réduire les émissions CO2 des flottes commerciales par la fiscalité », janvier 2022.](#)

¹¹⁵ La DGALN (Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature) estime qu'environ 1,1 million de logements sont vacants depuis plus de 2 ans. Aujourd'hui, la TLV et la THLV (Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants - Zones non tendues, optionnelle et versée directement aux communes) rapportent environ 380 M€. Si tous les

logements étaient assujettis à la TLV de droit, son rendement passerait à 900 M€ environ vu que la valeur locative moyenne est de 4 800 € et taux légal de la TLV de 17 %.

¹¹⁶ Le coût d'une rénovation performante (après transfert) pour les ménages propriétaires moyen est d'environ 30 000 €. Source : *Investissements bas carbone : comment les rendre rentables ?* Note d'analyse n°144, Octobre 2024, France Stratégie.

¹¹⁷ [Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone - Direction générale du Trésor](#)

pourcentage. Elle ferait plus que compenser alors l'érosion de la fiscalité énergétique avec un effet relativement neutre sur les revenus des ménages, même si des effets redistributifs sont possibles.

Mais l'acceptabilité d'une éventuelle taxation carbone peut faire débat. Pour pallier la cyclicité des recettes et le rejet social lors des hausses de prix, un système de taxe intérieure flottante pourrait également être étudié.¹¹⁸ Il est aussi possible d'envisager l'augmentation d'autres types de taxation pour compléter cette première mesure,

même si leurs effets comportementaux ne sont pas aussi avantageux. On peut par exemple envisager un élargissement de l'assiette taxable pour la Taxe sur les transactions financières (TTF), la réinstauration d'une écotaxe poids lourds ressemblant au dispositif imaginé en 2014, une taxe sur la publicité pour jouer sur la surconsommation, ou bien un prélèvement exceptionnel sur le patrimoine des plus fortunés, comme le proposait notamment le Rapport Pisani-Ferry Mahfouz¹¹⁹.

Mesures possibles

- Compenser la baisse de la fiscalité énergétique par une taxe carbone i.e. atteindre un prix du carbone proche de 200 €/tCO₂éq d'ici 2040 : **48 Md€** en 2040 (voir Graphique 4).
- Réintroduire une écotaxe poids lourds (conditions économiques de 2014 et corrigé inflation) : **1 Md€**¹²⁰
- Réforme de la TTF : de **2 à 3 Md€**¹²¹.
- Instauration d'une taxe de 8 % sur l'ensemble des dépenses de communication commerciale : **1,75 Md€**¹²² la première année et **1,66 Md€** par an sur les trois années suivantes.
- Un prélèvement temporaire exceptionnel (de l'ordre de 5 %) sur le patrimoine financier des 10 % des ménages les plus riches, lissé sur 30 ans : **5 Md€ par an, 150 Md€ au total.**
- Mettre en place un système de taxe intérieure flottante : **coût de 0,5 Md€ à 1,5 Md€.**

¹¹⁸ Perrier, Q., & Geoffron, P. (2024). The benefits of elastic fuel taxation. *Energy Policy*, 192, 114229.

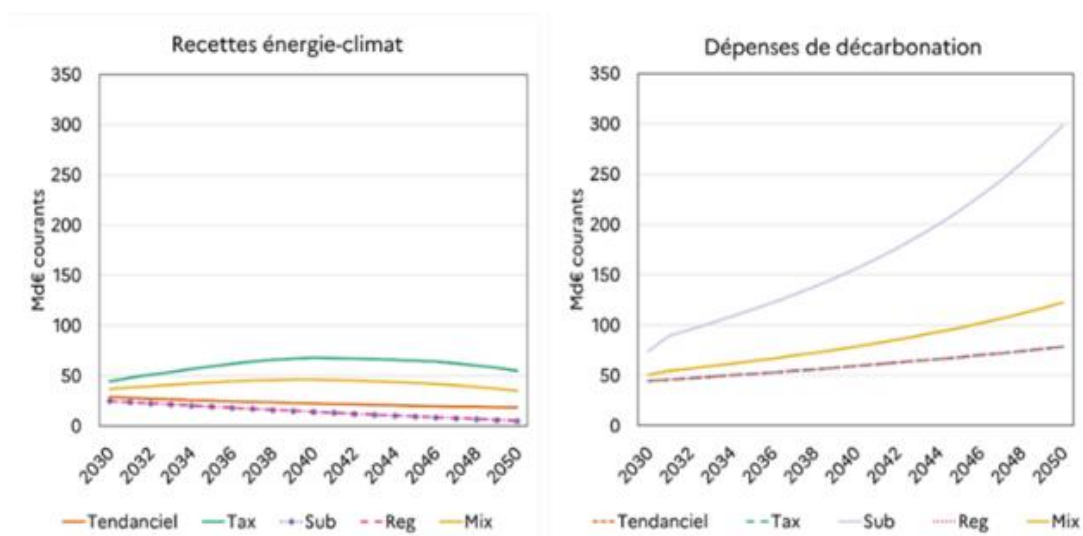
¹¹⁹ Pisani-Ferry, J. & Mahfouz, S. (Mai 2023). *Les incidences économiques de l'action pour le climat*. Rapport à la Première ministre (France Stratégie).

¹²⁰ Cour des Comptes. "L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux", février 2017

¹²¹ Capelle-Blancard, G. (2023). *La taxation des transactions financières : une estimation des recettes fiscales mondiales*. Documents de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne, 23-p.

¹²² *La communication commerciale à l'ère de la sobriété : Taxer la publicité pour consommer autrement*. Communication et Démocratie & Institut Veblen, Octobre 2022.

Graphique 4 : Impact des scénarios sur les recettes et les dépenses publiques de décarbonation¹²³



Lecture : Les recettes énergie climat correspondent uniquement aux recettes d'accise. Le graphique compare plusieurs scénarios : Tendanciel, où rien ne change, Tax, où la transition est entièrement faite grâce à une taxe carbone, Sub, où elle est financée entièrement par des subventions, Reg, où ce sont des réglementations qui entraînent le changement de comportements des agents, et enfin, Mix, qui partage la tâche entre une taxe carbone et des subventions.

Source : Calculs DG Trésor.

Enfin, un quatrième ensemble de solutions passe par des changements d'habitude. Leurs effets sont de nouveau plus difficiles à estimer, même si comme dans le cas des politiques de prévention de santé, les rendements de tels changements sont potentiellement importants. Le développement du vélo et des moyens de transport alternatifs joue un rôle dans ce cadre et met en valeur les possibles coûts évités pour des coûts d'investissement relativement faibles. Le « Plan Vélo et Marche 2023-2027 » du gouvernement est chiffré à 2 milliards d'euros sur 4 ans, soit environ 500 millions d'euros par an, du fait de la création de nouvelles infrastructures et des aides à l'achat. Ce coût n'est pas

négligeable, mais selon une étude réalisée en 2024, les bénéfices sanitaires du vélo étaient proches de 5 milliards d'euros en France en 2019, et pourraient presque doubler si un quart des courts trajets en voiture étaient faits à vélo.¹²⁴

3. Budget ou climat, faut-il choisir ?

L'analyse proposée dans ce chapitre met en lumière une équation budgétaire complexe : la nécessité d'investissements massifs pour la transition se heurte à un contexte de finances publiques contraint et à l'érosion inéluctable des recettes fiscales assises sur les énergies fossiles. Si la France a entamé le verdissement de son

¹²³ [Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone - Direction générale du Trésor](#)

¹²⁴ Schwarz, E., Leroutier, M., De Nazelle, A., Quirion, P., & Jean, K. (2024). [The untapped health and climate](#)

[potential of cycling in France: a national assessment from individual travel data](#). The Lancet Regional Health–Europe, 39.

budget, la persistance de dépenses fiscales « brunes » et l'incohérence temporelle entre des coûts immédiats et des bénéfices lointains fragilisent l'action publique.

Pourtant, la préoccupation climatique est désormais centrale pour une large majorité de Français. Mais cette prise de conscience se heurte à des obstacles concrets : le coût élevé des investissements pour les ménages (véhicules électriques, rénovation), le sentiment d'injustice lié à la perte de valeur des « actifs échoués » (comme les véhicules thermiques) et la régressivité d'une fiscalité énergétique qui pèse proportionnellement plus lourd sur les revenus modestes. Les leviers d'efficacité budgétaire immédiats, tels que la suppression progressive des niches fiscales défavorables à l'environnement ou le redéploiement des aides comme MaPrimeRénov', sont des étapes nécessaires mais insuffisantes. Ils ne suffiront pas, à eux seuls, à combler le mur d'investissement de la décennie à venir ni à compenser la baisse des recettes de la TICPE.

Il est donc nécessaire d'envisager des solutions plus structurelles pour créer

l'espace budgétaire manquant : un basculement vers une fiscalité carbone redistributive, une contribution accrue des patrimoines financiers, et une acceptation du recours à la dette pour financer ces actifs verts. Ces réformes doivent impérativement s'accompagner de mécanismes de compensation pour garantir l'acceptabilité sociale et éviter que la transition ne soit perçue comme punitive.

Enfin, il est crucial de rappeler que la transition écologique ne se résume pas à une contrainte comptable. Elle constitue aussi une opportunité majeure de double dividende : la réduction de la dépendance énergétique renforce la souveraineté nationale, tandis que l'amélioration de la qualité de l'air génère des bénéfices sanitaires et économiques immédiats. Comme pour la santé, une politique budgétaire verte efficace ne peut être pensée en silo : elle doit s'articuler avec une vision de justice sociale et de santé publique pour transformer la contrainte climatique en un projet de société soutenable et désirable.



CHAPITRE 5

Fiscalité des ménages

—

Remerciements et contributions

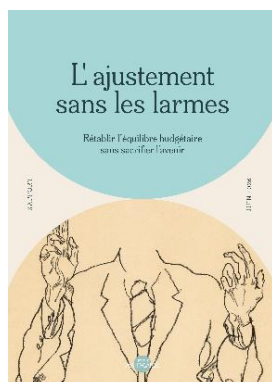
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur la fiscalité des ménages, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Layla Abdelké YAKOUB ; Clément CARBONNIER.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Fiscalité des ménages et redistribution

Synthèse :

La France affiche l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'OCDE (1 250 milliards d'euros en 2024), reflet d'un choix collectif de forte socialisation des revenus au travers des systèmes de santé, de retraite et de protection sociale. Pourtant, pris isolément, ces prélèvements apparaissent légèrement anti-redistributifs : la TVA et les taxes sur la consommation pèsent proportionnellement plus sur les ménages modestes, tandis que les très hauts revenus (top 0,1 %) contribuent moins en proportion de leur revenu économique réel, grâce à une fiscalité du patrimoine et des revenus du capital plus favorable et à des stratégies d'optimisation. C'est la dépense publique, notamment les transferts en nature (santé, éducation) et en espèces (minima sociaux, retraites), qui assure l'essentiel de la redistribution, réduisant les inégalités d'un facteur six entre revenu primaire et revenu après transferts.

Malgré cet effort, les inégalités se creusent depuis trente ans. Le taux de pauvreté a atteint 15,4 % en 2023, son plus haut niveau depuis trois décennies, tandis que les inégalités de patrimoine se renforcent sous l'effet de la hausse de l'immobilier, des actifs

financiers et du rôle croissant de l'héritage. Le rapport entre les niveaux de vie des 20 % les plus riches et des 20 % les plus modestes a atteint 4,5, un record.

Pour rétablir l'équilibre budgétaire tout en améliorant la progressivité du système, le chapitre examine plusieurs leviers. Concernant la TVA, une hausse généralisée est écartée en raison de sa régressivité, mais la rationalisation des niches fiscales (24,6 milliards d'euros de dépenses fiscales) et la lutte contre la fraude (2,6 milliards d'euros potentiels) offrent des marges.

Sur l'imposition des revenus, plusieurs mesures sont envisagées : augmentation du nombre de tranches de l'impôt sur le revenu, fin de la déductibilité de la CSG, réduction des niches fiscales (quotient conjugal, emploi à domicile), pour des gains potentiels de plusieurs milliards. La taxation du patrimoine concentre les propositions les plus ambitieuses : impôt minimum sur les grandes fortunes (5 à 23 milliards d'euros), rétablissement de l'ISF (4,5 milliards d'euros), suppression ou relèvement du PFU (jusqu'à 9 milliards d'euros), et réforme des droits de succession avec rationalisation des dispositifs d'allègement comme le pacte Dutreil (9 à 19 milliards d'euros selon les scénarios du CAE).

Enfin, le chapitre préconise la création d'une Allocation Sociale Unique regroupant les minima sociaux pour lutter contre le non-recours, et rappelle que la réduction des

inégalités constitue non seulement un impératif de justice sociale, mais aussi une condition de soutenabilité budgétaire et de cohésion face aux défis climatiques et démographiques.

1. Une forte socialisation des revenus qui peine à contenir les inégalités

- 1.1. Un taux de prélèvements obligatoires relativement élevé en comparaison internationale, qui reflète un niveau de socialisation des revenus plus important

Historiquement, la France est l'un des deux pays de l'OCDE dont le taux de prélèvements obligatoires (en pourcentage du PIB) est le plus important, reflet d'un haut degré de socialisation des dépenses, notamment au travers des systèmes de santé, de retraite et de protection sociale. En 2024 par exemple, les prélèvements obligatoires (PO) représentaient 1 250 milliards d'euros selon l'Insee (*voir* Tableau 1). Cette mesure agrégée recouvre toutefois une réalité plus nuancée : une part substantielle de la dépense publique financée par ces prélèvements correspond, directement ou indirectement, à des transferts au bénéfice des ménages. Dès lors, le taux de prélèvements obligatoires ne doit

pas être interprété comme un « poids fiscal », mais plutôt comme une mesure du niveau de socialisation des revenus dans le pays. Dans cette perspective, le « juste » niveau de prélèvements obligatoires dépend du degré de socialisation souhaité par la population et de la capacité de l'État à transformer ces ressources en résultats tangibles en matière d'équité, de couverture des risques sociaux et de qualité des services publics.

Cette lecture agrégée appelle toutefois à être précisée, tant les recettes publiques reposent sur des instruments fiscaux et sociaux aux assiettes, logiques et poids distincts. On retrouve en premier lieu les cotisations sociales sur les salariés et les employeurs qui comptaient pour près de 40 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2024. Les trois postes de recettes suivants, en part des prélèvements obligatoires, sont la TVA (17 % des prélèvements) ; la CSG (12 %) ; et l'impôt sur le revenu (7 %) (*voir* Tableau 1). Ces recettes permettent de financer, entre autres, les dépenses des Administrations de sécurité sociale (ASSO), de l'État central, et enfin, des Administrations publiques locales (APUL). Plus largement, les prélèvements obligatoires traduisent à la fois des mécanismes de mutualisation des risques (santé, famille), de transferts intertemporels au sein d'un même ménage (retraite, chômage), et des transferts de solidarité entre ménages.

Tableau 1 : Répartition des prélèvements obligatoires par grand type de recette en 2024¹²⁵

Type de prélèvement	Recette en 2024 (Md€)	Part dans le total des PO
Cotisations sociales, nettes des exonérations	482	38,6%
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	206	16,5%
Contribution sociale généralisée (CSG)	153	12,2%
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), net des crédits d'impôts	87	7,0%
Impôt sur les sociétés (IS), net des crédits d'impôts	57	4,6%
Taxes foncières, dont ménages, entreprises et autres	43	3,4%
Accises sur les produits énergétiques (TICPE)	30	2,4%
Droits de mutation à titre gratuit	21	1,7%
Taxe sur les salaires	17	1,4%
Droits d'enregistrement (sur transactions immobilières et autres)	17	1,4%
Part dans le total des PO		89,2%
Prélèvements obligatoires	1 251	100,0%

Créé avec Datawrapper

Lecture : En 2024, les recettes de la Taxe sur la valeur ajoutée s'établissaient à 206 Md€ et représentaient 16,5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Source : Insee, tableau n°3227, « Principaux impôts par catégorie ».

Source : Les données sont issues du tableau n° 3227 de l'INSEE (« Principaux impôts par catégorie »). Elles sont présentées selon la nomenclature des comptes nationaux et incluent : les cotisations sociales (effectives et imputées), la taxe sur la valeur ajoutée (D211), la contribution sociale généralisée (CSG), l'impôt sur le revenu des personnes physiques (net des crédits d'impôt), l'impôt sur les sociétés (net des crédits d'impôt), les taxes foncières (applicables aux ménages et aux entreprises), les accises sur les produits énergétiques (TICPE), les droits de mutation à titre gratuit (DMTG sur donations et successions), la taxe sur les salaires ainsi que les droits d'enregistrement (dont les droits de mutation à titre onéreux – DMTO).

1.2. Un « effort » fiscal inégalement réparti ?

Si l'on considère uniquement les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages, le taux d'imposition s'établit autour de 53 % du revenu primaire élargi

(voir définition plus loin). Cette moyenne agrégée masque toutefois de fortes disparités selon le niveau de revenu. Nous considérons ici que l'imposition est imputable aux ménages à travers trois grandes catégories de prélèvements :

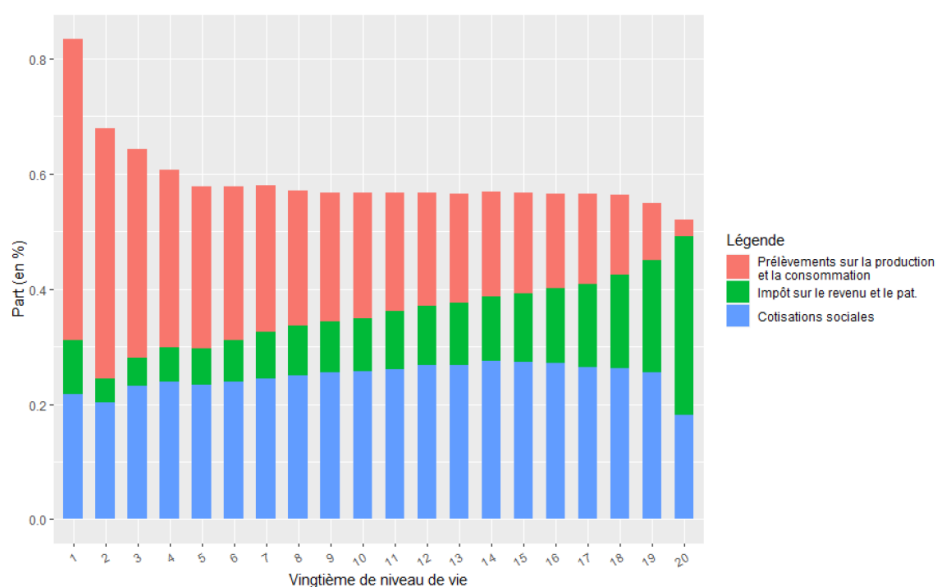
¹²⁵ [Insee, Principaux impôts par catégorie \(T 3217\), base 2020.](#)

- Les impôts sur le revenu et le patrimoine ;
- Les cotisations sociales ;
- Les impôts sur la production et les taxes sur la consommation.

Ces différents prélèvements n'affectent pas les ménages de manière uniforme : les ménages les plus modestes supportent, proportionnellement à leurs revenus, une

part plus importante des impôts indirects et des taxes sur la consommation, tandis que les ménages les plus aisés sont davantage concernés par les impôts directs sur le revenu et le patrimoine. Le poids des prélèvements varie ainsi fortement selon le niveau de vie, tant du point de vue de la composition des prélèvements que de leur charge totale rapportée au revenu¹²⁶.

Graphique 1 : Prélèvements dans le revenu primaire élargi, par vingtième de niveau de vie en 2018¹²⁷



Source : [Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs, Février 2022, Rapport particulier N°3, CPO, Mathias André.](#)

Les prélèvements sur le revenu primaire élargi sont régressifs sur les cinq premiers vingtièmes de niveau de vie,

ainsi que sur les deux derniers vingtièmes. En revanche, le taux de prélèvements est globalement stable sur les

¹²⁶ Ici, il faut comprendre le « revenu », comme le revenu primaire élargi des ménages, c'est-à-dire une répartition du revenu national net entre les ménages¹²⁶ avant toute redistribution monétaire. Il comprend donc l'ensemble des revenus primaires issus de la participation à l'activité économique qui sont ensuite distribués aux individus en fonction de leur niveau de vie usuel. En revanche, il exclut les prestations sociales monétaires et les transferts redistributifs. Le revenu national net (RNN) est composé des rémunérations des revenus du travail perçus par les ménages, des revenus fonciers des ménages propriétaires,

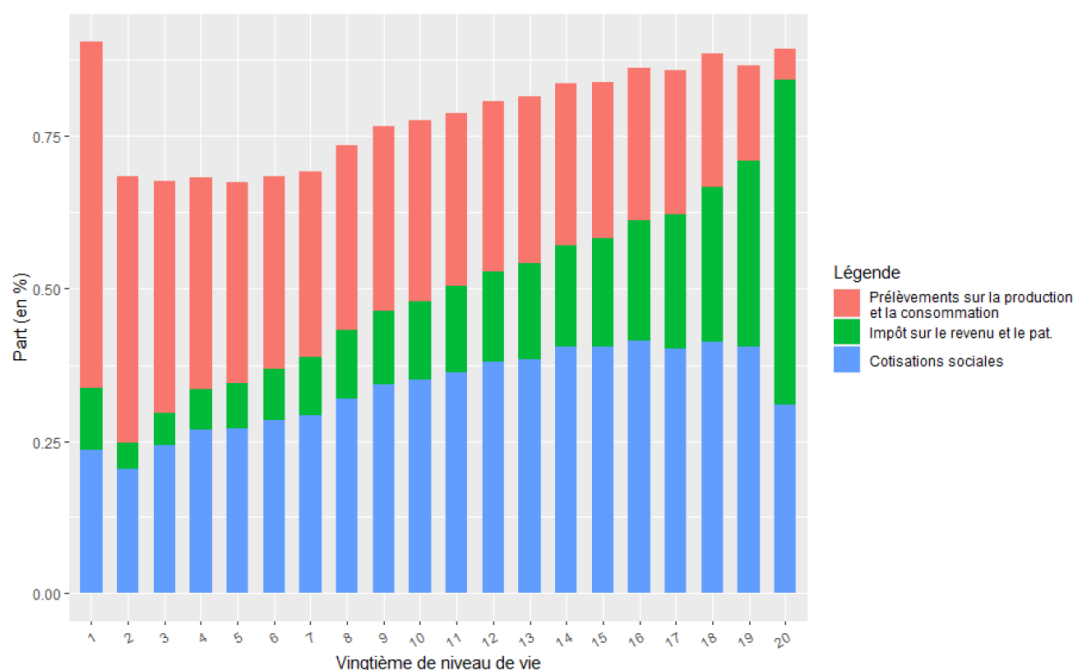
des profits des entreprises résidentes, des taxes nettes des subventions sur les produits et sur la production reçue par les administrations publiques, des revenus financiers nets reçus du reste du monde. Pour construire le revenu primaire élargi, il est réparti entre les ménages grâce aux comptes nationaux distribués ([Comptes nationaux - Insee](#)).

¹²⁷ [Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs, Février 2022, Rapport particulier N°3, CPO, Mathias André.](#)

vingtièmes de niveau de vie 6 à 18 (entre les 30% les plus modestes et les 10% les plus riches, voir Graphique 1). Il y a en particulier une forte progressivité de l'impôt sur le revenu et le patrimoine, exception faite du premier vingtième de niveau de vie, et une proportionnalité des cotisations sociales. Toutefois, on peut noter que les prélèvements sur la production et la consommation sont très régressifs. Plus précisément, le taux d'imposition sur les produits (principalement la TVA) pèse beaucoup plus sur les revenus en bas de la distribution. Tandis que la baisse de ce type d'imposition est compensée par l'augmentation de l'impôt sur le revenu et le patrimoine pour les vingtièmes 5 à 19, elle ne l'est pas pour les premiers et le dernier vingtième. En somme, sans considérer les dépenses qu'ils financent, en France les prélèvements obligatoires dans leur ensemble, sont légèrement anti-redistributifs.

En s'intéressant non plus au revenu primaire élargi mais au revenu disponible des ménages, on observe une meilleure progressivité de notre système.

En effet, le revenu primaire élargi et l'assiette des impôts imputés aux ménages, ne permettent pas de rendre parfaitement compte du poids de la fiscalité pour l'ensemble des ménages, en particulier pour les ménages en bas et en haut de la distribution. Si l'on ne s'intéresse plus au revenu primaire élargi mais au revenu disponible des ménages, c'est-à-dire au revenu des ménages après déduction des impôts directs et ajouts des prestations sociales monétaires, et donc au revenu réellement disponible au moment où les ménages effectuent leurs choix de consommation, on observe une meilleure progressivité pour le milieu de la distribution des revenus. En revanche, il demeure une régressivité importante pour le premier vingtième de revenu (*voir Graphique 2*).

Graphique 2 : Prélèvements dans le revenu disponible, par vingtième de niveau de vie en 2018¹²⁸

Source : *Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs, Février 2022, Rapport particulier N°3, CPO, Mathias André.*

Néanmoins, pour ce qui est du haut de la distribution, la mesure du « revenu disponible » présentée ci-dessus ne permet pas de rendre compte efficacement de leur taux effectif d'imposition. En effet, si l'on considère le « revenu économique », incluant notamment les revenus non distribués et les plus-values latentes, ainsi que l'ensemble des impôts (CS, IR, CSG mais également IS, ISF/IFI etc.), dont les ménages sont directement ou indirectement redevables, alors on observe une régressivité d'autant plus forte pour le haut de la distribution. Cette régressivité est davantage marquée pour les très hauts revenus, à savoir, le top 0,1 % voire 0,01 % de la distribution¹²⁹ qui participent relativement moins en

proportion de leur « revenu économique » à l'effort fiscal national.

En définitive, bien que le niveau élevé des prélèvements obligatoires en France traduise des choix collectifs en faveur d'une forte mutualisation des risques et d'une socialisation accrue des revenus, pris isolément, ces prélèvements apparaissent légèrement anti-redistributifs. En effet, analysés indépendamment des transferts qu'ils financent, les prélèvements obligatoires directs pesant sur les ménages accentuent les inégalités (voir Graphique 3). C'est donc dans l'articulation entre prélèvements et dépenses publiques que se joue l'essentiel de la redistribution, ce qui conduit à examiner le rôle central de la dépense publique.

¹²⁸ *Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs, Février 2022, Rapport particulier N°3, CPO, Mathias André.*

¹²⁹ *Quels impôts les milliardaires paient-ils - Note de l'IPP, n°92*

1.3. Une dépense publique qui reste largement redistributive

Les **prélèvements obligatoires permettent de financer des dépenses publiques qui ont des effets largement redistributifs**. L'intervention publique apparaît ainsi globalement efficace pour réduire les inégalités. Pour l'État, la redistribution s'opère aujourd'hui selon trois modalités complémentaires, correspondant à trois grands types de transferts :

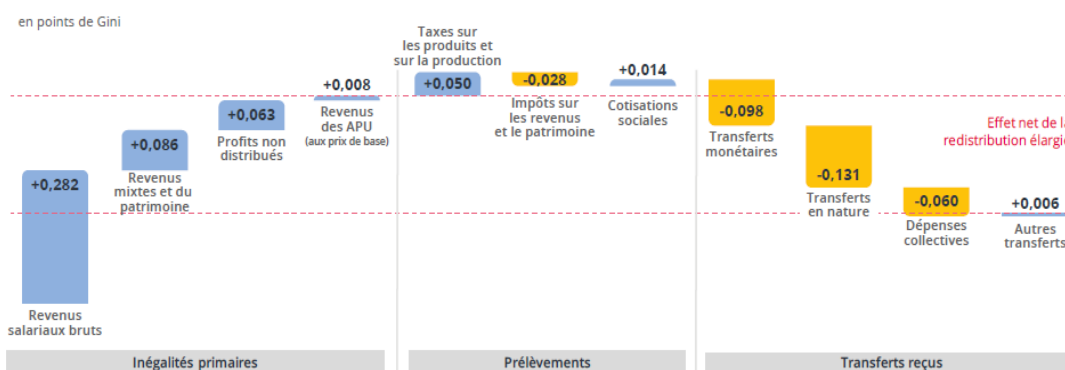
- Les transferts en espèces ;
- Les transferts en nature, ou services publics individualisables ;
- Les services publics bénéficiant à l'ensemble de la population, dits non individualisables.

Ces transferts, en particulier les transferts en espèces et en nature

participent à la réduction des inégalités entre les ménages (voir Graphique 4).

Selon l'Insee, les inégalités de revenu primaire élargi sont six fois supérieures aux inégalités après transferts et redistribution (voir Graphique 5). Cette réduction est en grande partie imputable aux transferts non monétaires, plus spécifiquement aux services publics individualisables, qui représentaient environ 25 % du revenu disponible brut ajusté des ménages en 2022, dont 11 % pour les seules dépenses de santé et 8 % pour les dépenses d'éducation. En garantissant un accès aux soins et à l'éducation largement indépendant du revenu, ces transferts jouent un rôle central dans la réduction des inégalités et expliquent la forte redistributivité globale du système socio-fiscal français (voir Graphique 3).

Graphique 3 : Décomposition des inégalités primaires en 2019 et des contributions à leur réduction, en points d'indicateur de pseudo-Gini¹³⁰



Lecture : Les pensions de retraite et les allocations chômage sont incluses dans la redistribution élargie (et non dans les revenus avant transferts). Lecture : la contribution à la réduction des inégalités des transferts en nature s'élève à 0,131 point de Gini. Source : Insee, comptes nationaux distribués 2019 ; calculs réalisés par Mathias André, Jean-Marc Germain, Michaël Sicsic (Insee).

Source : *La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes - Insee 2023.*

¹³⁰ [La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes - Insee 2023](#)

Les transferts en espèces agissent directement sur les inégalités mais également sur le taux de pauvreté et son intensité. Selon l'Insee, ces transferts représentaient environ 17 % du revenu disponible des ménages en 2022. Ils sont majoritairement composés des pensions de retraite (13 %), mais incluent également les prestations familiales et allocations logement (2 %), les prestations chômage (1,5 %) et les minima sociaux (1,5 %). Si leur effet sur la réduction des inégalités est légèrement plus limité que celui des transferts en nature, leur rôle est déterminant pour prévenir l'extrême pauvreté et soutenir les ménages les plus précaires. L'importance de ces transferts, notamment les transferts en espèces, est donc particulièrement marquée en bas de la distribution des revenus. Les minima sociaux bénéficient aujourd'hui à près de 4 millions de personnes. Si on y ajoute les prestations sociales à vocation redistributive, telles que les prestations familiales ou la prime d'activité, la redistribution monétaire réduit fortement le nombre de personnes disposant de revenus inférieurs à 650 euros par mois.

1.4. Des inégalités qui persistent et tendent à se renforcer dans le cas du patrimoine

Les inégalités, en particulier les inégalités de revenu primaire avant transfert et les inégalités de patrimoine, se creusent fortement depuis 30 ans. Selon l'Insee,

l'indice de Gini est passé de 0,347 en 1996 à 0,373 en 2021¹³¹. Deux effets expliquent ce phénomène : d'une part, une baisse continue des revenus des personnes à très bas revenus¹³² depuis la crise de 2008 (chômage, reproduction des situations de pauvreté intra et inter générationnelles¹³³) ; d'autre part, une hausse des revenus du dernier vingtième tirée par une augmentation notable des revenus du capital (immobilier et financier)¹³⁴. De la même façon, les inégalités de patrimoine se sont nettement accentuées sous l'effet combiné de la hausse des prix de l'immobilier et des actifs financiers, et du rôle croissant de l'héritage dans la constitution du patrimoine individuel. Entre 1998 et 2024, l'indice de Gini du patrimoine brut est passé de 0,639 à 0,655¹³⁵. On observe ainsi des inégalités de patrimoine structurellement plus élevées, qui s'accroissent d'année en année, ainsi qu'une dynamique, quant à elle plus récente, de creusement des inégalités de revenus avant redistribution, et dans une moindre mesure, après redistribution.

Le creusement récent des inégalités résulte ainsi d'un double effet concomitant : une hausse marquée de la pauvreté et une concentration accrue des revenus et du patrimoine en haut de la distribution. D'une part, le taux de pauvreté a nettement progressé pour atteindre en 2023 un niveau historiquement élevé. La proportion de personnes pauvres est ainsi passée de 13,7 % en 2016 à 15,4 % en

¹³¹ [Les revenus et le patrimoine des ménages – Édition 2024. Octobre 2024, Insee.](#)

¹³² [Un tiers des personnes à très bas revenus en 2003 le sont encore près de 20 ans plus tard, Mathias André \(Insee\), Tristan Loisel \(Insee\), Michaël Sicsic \(Insee\).](#)

¹³³ À cela s'ajoutent les effets négatifs des réformes de l'assurance chômage, en particulier celle de 2019 comme le souligne [le rapport d'évaluation de la DARES](#), qui n'ont pas entraîné de hausse significative de l'emploi durable. En revanche, elles ont conduit à une réduction

de l'indemnisation des chômeurs – augmentant ainsi l'intensité de la pauvreté pour cette population – et à une progression des retours vers des emplois précaires. Loin de réduire les inégalités, ces évolutions ont accompagné une paupérisation croissante des travailleurs.

¹³⁴ [France, portrait social - Édition 2025, Insee.](#)

¹³⁵ [Les revenus et le patrimoine des ménages \(Édition 2024\) - Insee et Les montants de patrimoine détenus par les ménages en 2024 – Insee.](#)

2023¹³⁶, soit le niveau le plus élevé observé depuis trente ans. D'autre part, les dynamiques au sommet de la distribution contribuent également à l'accentuation des inégalités. En 2023, le niveau de vie des 20 % les plus riches était 4,5 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes, soit le plus haut niveau enregistré depuis 1996 (début des séries statistiques de l'Insee sur ce point).

Pourquoi ? La hausse des revenus du capital associée à une fiscalité avantageuse, a permis ce creusement des inégalités. En effet, premièrement, la hausse des revenus financiers et d'investissement ainsi que les baisses d'impositions telles que la dernière vague d'exonération de la taxe d'habitation sur la résidence principale ont permis aux ménages aisés de s'enrichir. Deuxièmement, ces ménages échappent en partie à l'imposition du fait d'une fiscalité du patrimoine et des revenus du capital plus favorable que celle des revenus du travail, et de stratégies d'optimisation diverses portant sur la composition de leurs revenus et de leur patrimoine. Ces mécanismes conduisent non seulement à une concentration accrue des richesses, mais aussi à une sous-estimation statistique des inégalités, celles-ci étant largement tirées par un nombre restreint d'individus situés tout en haut de la distribution, difficilement captés par les enquêtes statistiques usuelles¹³⁷.

En définitive, bien que la dépense publique demeure le principal levier de réduction des inégalités et de la pauvreté,

l'efficacité redistributive du modèle socio-fiscal français dépend étroitement de la structure des prélèvements et par conséquent du niveau de consentement à l'impôt, largement dépendant de la qualité des services publics. Si la dépense publique demeure le principal vecteur de réduction des inégalités et de la pauvreté, le système de prélèvements apparaît, pris isolément, peu lisible et parfois anti-redistributif, en particulier aux extrémités de la distribution des revenus. Dans un contexte marqué à la fois par une hausse de la pauvreté et une concentration accrue des revenus et des patrimoines au sommet, la question n'est donc pas seulement celle du niveau ou de la structure des prélèvements, mais aussi de leur acceptabilité sociale et de la qualité des services publics qu'ils financent. Le consentement à l'impôt dépend en effet étroitement de la capacité de la puissance publique à transformer les prélèvements en services publics et en protections sociales perçus comme efficaces, accessibles et équitables. À cet égard, les impôts progressifs sur les ménages jouent un rôle spécifique dans la redistribution, tandis que les cotisations sociales, moins traitées dans cette partie, relèvent d'une logique distincte. C'est donc à l'aune conjointe de l'équité, de la lisibilité et de la qualité de l'action publique, et non du seul rendement budgétaire, que doivent être appréciées les pistes de mobilisation de nouvelles recettes fiscales portant sur les ménages, objet de la partie suivante.

¹³⁶ « Aides sociales » : un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté monétaire en France, Note de Blog OFCE, Juin 2018.

¹³⁷ Blanchet, T., Flores, I., & Morgan, M. (2022). The weight of the rich: improving surveys using tax data. *The Journal of Economic Inequality*, 20(1), 119-150.

Encadré 1 : Le consentement à l'impôt : un critère central pour penser la redistribution ?

Les travaux du CPO, réalisés en partenariat avec le CREST et Harris Interactive/Toluna¹³⁸, montrent que les principaux déterminants du consentement à l'impôt en France tiennent avant tout à l'insatisfaction vis-à-vis de l'utilisation de l'argent public, à la perception de l'équité du système fiscal et au niveau de confiance accordé aux institutions.

Un consentement « conditionnel ».

Les Français jugent massivement le niveau global des prélèvements « trop élevé » (≈ 78 %), mais ce jugement négatif est nuancé lorsqu'ils parlent de leur propre niveau d'imposition (≈ 65 %) ou lorsque l'on documente mieux la complexité et l'utilisation des fonds. Surtout, la défiance porte d'abord sur l'usage de l'argent public et la confiance dans les institutions.

Un consentement « situationnel ».

Les travaux récents montrent que le débat public sur le « trop d'impôts » s'adosse à des représentations parfois incomplètes : perceptions floues des montants et de la progressivité, faible lisibilité des contreparties (services publics et protection sociale), poids des expériences administratives. D'où un consentement qui varie avec la lisibilité et la perception d'équité du système.

Un paradoxe durable.

Comme l'a documenté Alexis Spire¹³⁹, la « résistance » à l'impôt coexiste avec un fort attachement à l'État : les contribuables contestent les prélèvements quand ils paraissent arbitraires ou inéquitables, mais adhèrent davantage quand ils perçoivent la finalité et la justesse de la contribution.

Ces éléments poussent à chercher à mettre mieux en regard l'impôt avec ce à quoi il sert, sans que cela implique pour autant un fléchage systématique des recettes.

2. Comment mobiliser les ressources des ménages pour rétablir l'équilibre tout en accroissant le caractère redistributif du système socio-fiscal ?

La France se caractérise donc par un haut niveau de socialisation des revenus et par une redistribution large pour corriger les

inégalités de revenu primaire.

Néanmoins, les réformes fiscales successives engagées depuis 2017, largement orientées vers la baisse des prélèvements, ont contribué à fragiliser les finances publiques et à réduire les marges de manœuvre budgétaires. Dans ce contexte, le rétablissement d'un certain équilibre des finances publiques passe nécessairement par une réflexion sur les prélèvements pesant sur les ménages¹⁴⁰. Ces

¹³⁸ [Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Troisième édition 2025. CPO, CREST, Harris Interactiv/ Toluna.](#)

¹³⁹ [Résistances à l'impôt, attachement à l'État : Enquête sur les contribuables français, Alexis Spire, Juin 2018.](#)

¹⁴⁰ Les prélèvements sur les entreprises feront l'objet du chapitre suivant et sont donc pour le moment volontairement écartés.

derniers peuvent être mobilisés par différents leviers fiscaux qui relèvent avant tout de choix politiques quant à la répartition de l'effort contributif et au degré redistributif que l'on souhaite donner au système fiscal.

Quatre grandes modalités d'imposition des ménages peuvent ainsi être envisagées :

- Taxer la consommation ;
- Augmenter les cotisations ;
- Taxer les revenus ;
- Taxer le patrimoine.

2.1. Taxer la consommation

La taxation sur la consommation en France passe principalement par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais aussi par d'autres taxes plus spécifiques comme les accises sur les produits énergétiques (taxe carbone) ou certaines taxes comportementales (tabac, alcool). Sur le plan théorique, la TVA est souvent présentée comme un « bon impôt », dans la mesure où elle s'appuie sur une assiette large et relativement peu mobile, ce qui limite les effets de distorsion économique. En pratique, malgré l'existence de nombreux taux réduits, la TVA demeure de loin le premier impôt de rendement, générant chaque année plus de 200 milliards d'euros de recettes.

Toutefois, l'une des principales critiques adressées à la TVA est son caractère particulièrement régressif : elle pèse, en pourcentage du revenu, davantage sur les ménages les plus pauvres. En effet, les ménages en bas de la distribution consacrent une plus grande partie de leur revenu à la consommation que les ménages du milieu ou du haut de la distribution. Les ménages les

plus pauvres supportent alors mécaniquement une charge de TVA plus élevée une fois rapportée à leur revenu disponible. Ainsi, si la TVA constitue une source majeure de financement des transferts publics, elle n'en demeure pas moins, prise isolément, un impôt structurellement anti-redistributif. Cette situation, conjuguée à la faible traçabilité de la TVA pour les ménages, contribue à fragiliser le consentement à l'impôt. De plus, au cours des dernières années, la TVA a en effet été mobilisée de manière croissante par la puissance publique pour compenser les pertes de recettes des collectivités territoriales, notamment consécutives à des baisses d'imposition locales (i.e. taxe d'habitation, CVAE). Tout cela alimente une opposition marquée de l'opinion publique à toute perspective de hausse de la TVA.¹⁴¹

Dès lors, une hausse indifférenciée des taux de TVA se répercuterait principalement sur les ménages les plus modestes. En l'absence de mécanismes de compensation ciblés, une telle évolution accentuerait le caractère régressif de la fiscalité pesant sur les ménages. Ces éléments conduisent à écarter l'hypothèse d'une augmentation généralisée de la TVA qui, bien qu'elle offrirait des gains budgétaires certains, se ferait au prix d'un creusement des inégalités et de la pauvreté. À l'inverse, une baisse des taux de TVA ne constituerait pas davantage un levier efficace de soutien aux ménages modestes, dans la mesure où sa transmission aux prix à la consommation est incertaine et souvent incomplète. Dans ce contexte, le recours à des dispositifs d'aides ciblés sur les ménages situés en bas de la

¹⁴¹On peut par exemple citer [les sondages portant sur la TVA sociale](#) et la relative faible popularité de cette taxe comparativement aux cotisations.

distribution des revenus apparaît plus pertinent.

Enfin, il existe tout de même des marges de manœuvre concernant l'imposition sur la consommation, au regard des dépenses fiscales sur la TVA. Celles-ci ne participant pas à une meilleure progressivité

de l'imposition, elles méritent d'être rationalisées. Cela pourrait permettre d'engendrer des recettes supplémentaires tout en évitant les effets négatifs en bas de la distribution. Le rendement supplémentaire ainsi dégagé pourrait quant à lui servir à une meilleure redistribution¹⁴².

Mesures possibles concernant les impôts sur la consommation

Réduire les dépenses fiscales en termes de TVA, qui représentaient **environ 24,6 Md€ en 2025** :

- Rationaliser les dépenses fiscales liées à la TVA concernant les travaux d'amélioration non énergétiques du logement (déjà comptabilisé dans le chapitre 4), hôtellerie, hébergement touristique, restauration, transports de voyageurs hors transports du quotidien, spectacles, loisirs marchands, parcs de loisirs. Recyclage possible vers des aides sociales ciblées, plus efficaces.
- Relever les taux applicables pour 26 niches fiscales identifiées comme peu efficaces au taux suivant (par exemple 5,5 % à 10 % et 10 % à 12,5 %) : **2,3 Md€**.
- Chiffrage équivalent à un relèvement du taux intermédiaire de TVA (actuellement 10 %) à 12,5 % comme proposé par le CPO¹⁴³.
- Lutter contre les fraudes à la TVA (i.e. la réduire de 10 %) : **2,6 Md€**¹⁴⁴

2.2. Augmenter les cotisations ?

Bien que cela pèse sur les actifs, imposer davantage les revenus du travail fait partie des solutions envisageables pour réduire le déficit public tout en maintenant un niveau élevé de socialisation des revenus. Augmenter les prélèvements sur le salaire peut apparaître comme une solution, d'autant que les

cotisations sociales sont supposées permettre de financer le système d'assurance sociale qui représente une part importante des dépenses publiques. Toutefois, bien que cela soit la condition d'une socialisation plus importante des revenus en France, il est important de noter que ces recettes représentent déjà 38 % des PO en France¹⁴⁵ et qu'elles font peser un poids plus important sur les actifs (*voir Graphique 4*).

¹⁴² [Lanterna, F., & Ricci, M. \(2025\). Taxing Fairly or Failing Badly? Reduced VAT Rates and Redistribution. Economics Letters, 112425.](#)

¹⁴³ [La taxe sur la valeur ajoutée \(TVA\), un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques - CPO 2023](#)

¹⁴⁴ [Estimer la TVA non recouvrée à partir des contrôles fiscaux - blog Insee 2022](#) : la TVA non recouvrée peut atteindre jusqu'à 26 Md€, donc la réduire de 10 % ferait augmenter les recettes fiscales de 2,6 Md€.

¹⁴⁵ [Les prélèvements obligatoires en huit questions - Vie publique 2024](#)

Les cotisations sociales employeurs sont également répercutées en partie sur les dynamiques salariales des travailleurs.

Considérées comme pesant sur les employeurs et la compétitivité des entreprises, elles ont donné lieu à plusieurs politiques de réduction du coût du travail ces dernières années, sans effet positif notable sur l'emploi. En effet, ces dernières années, plusieurs politiques de baisse des prélèvements sur les bas salaires (allègements généraux, puis CICE) ont été justifiées par un objectif de réduction du coût du travail et de hausse de la compétitivité des entreprises. Toutefois, l'évaluation empirique de ces dispositifs montre des effets sur l'emploi au mieux modestes et concentrés, au pire inexistant¹⁴⁶. En somme, les évaluations soulignent que ces baisses de prélèvements ont surtout eu un coût budgétaire élevé sans effet clair sur les salaires et la qualité de l'emploi des individus en bas de la distribution des salaires.

Ces constats peuvent conduire à envisager un basculement partiel du financement de la protection sociale vers une imposition sur la consommation ou sur les revenus, une stratégie qui a été expérimentée dans plusieurs pays européens avec des résultats contrastés.

Le Danemark est souvent cité comme exemple d'un modèle de protection sociale largement financé par l'impôt, à la suite d'un mouvement de fiscalisation engagé à partir

des années 1990, combinant impôt sur le revenu élevé, TVA à taux unique et taxes environnementales, tout en conservant des contributions assises sur le travail. Plus généralement, les transferts d'imposition de type « *fiscal devaluation* », reposant sur une baisse des cotisations compensée par une hausse de la TVA, ont pu produire des effets positifs à court terme sur la compétitivité et la balance commerciale dans certains pays, mais ces effets se sont généralement révélés limités et transitoires¹⁴⁷. De plus, de telles stratégies comportent des risques d'effets régressifs marqués, car une plus grande part de la charge fiscale peut être supportée par les ménages modestes¹⁴⁸.

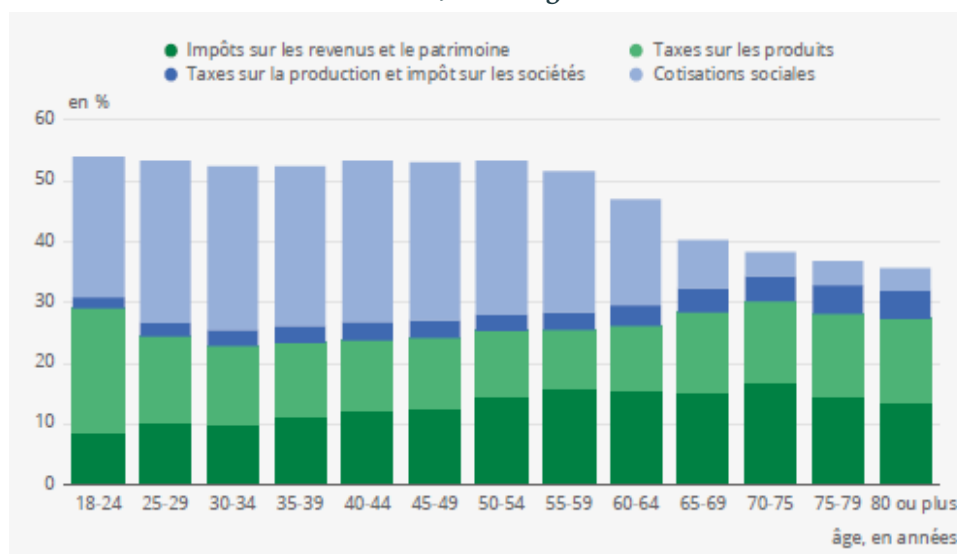
Dans le cas français, une telle bascule apparaît aujourd'hui peu réaliste et soulève des enjeux majeurs d'acceptabilité. La montée en charge de la CSG illustre déjà les tensions liées à une fiscalisation accrue du financement de la protection sociale, en affaiblissant la lisibilité du lien entre prélèvements et droits sociaux. Une extension de cette logique pourrait ainsi fragiliser davantage le consentement au système de protection sociale, sans garantie d'effets macroéconomiques durables. **Nous proposons dans les chapitres consacrés aux Retraites, à la Santé et aux politiques de l'emploi des pistes pour réformer plus largement le système des cotisations et les exonérations qui peuvent les concerner.**

¹⁴⁶ Voir : France Stratégie. (2020). Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Synthèse des travaux d'approfondissement (rapport, septembre). Ou encore le rapport IPP : Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur, A. Bozio, S. Cottet, C. Malgouyres.

¹⁴⁷ De Mooij, R., & Keen, M. (2012). "Fiscal Devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. In *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 443-485). University of Chicago Press.

¹⁴⁸ Thomas, A., & Picos-Sánchez, F. (2012). Shifting from social security contributions to consumption taxes: The impact on low-income earner work incentives.

Graphique 4 : Prélèvements en part du revenu avant transferts augmenté des prestations en 2019, selon l'âge¹⁴⁹



Lecture : Âge de la personne de référence du ménage. Les pensions de retraite et les allocations chômage sont incluses dans la redistribution élargie (et non dans les revenus avant transferts). Ces résultats sont également disponibles par vingtième de niveau de vie en données complémentaires sur insee.fr. Lecture : Le taux de cotisation sociale des 55-59 ans est de 23,2 %, rapporté au revenu avant transferts augmenté des prestations monétaires. Source : Insee, comptes nationaux distribués 2019 ; calculs des auteurs.

Source : *Comptes nationaux distribués et redistribution élargie selon l'âge - COR 2023.*

Mesures possibles concernant les cotisations sociales

- Voir Chapitre 2 (Retraites), 3 (Santé) et 7 (Emploi) sur les cotisations spécifiques et les politiques d'exonération.

2.3. Taxer les revenus

La taxation des revenus constitue un levier central de mobilisation de recettes, dans la mesure où elle repose sur une assiette large et relativement stable. Elle peut s'opérer de manière progressive via l'impôt sur le revenu (IR), ou de façon proportionnelle, avec un rendement plus élevé, à travers la Contribution sociale

généralisée (CSG). Toutefois, le choix de l'instrument est déterminant du point de vue redistributif : renforcer le rôle de l'impôt sur le revenu permettrait d'accroître la progressivité du système fiscal, tandis qu'une imposition proportionnelle large limite cet effet. Une meilleure articulation entre IR et CSG, par exemple en privilégiant l'IR sur les revenus du travail et en réservant la CSG aux revenus du capital, pourrait ainsi améliorer la cohérence et la progressivité de l'imposition

¹⁴⁹ [Comptes nationaux distribués et redistribution élargie selon l'âge - COR 2023](#)

des revenus, tout en préservant un rendement budgétaire élevé.

- **L'IR est l'un des impôts les plus progressifs, pourtant il ne représente que 7 % de l'imposition nette¹⁵⁰.** Cette faiblesse relative est moins liée à sa conception qu'à un choix politique historique : son rendement est limité par de nombreuses mesures dérogatoires et dépenses fiscales qui affectent aussi bien son calcul, que son assiette. Par exemple, en 2024, le coût budgétaire de l'ensemble des « niches fiscales » sur l'IR s'élevait à plus de 40 milliards d'euros. Par ailleurs, cette faiblesse des rendements de l'IR est aussi récente. La part de l'IR dans les recettes publiques totales est passée de 12 % en 1981 à 6 % des prélèvements obligatoires au début des années 2000¹⁵¹, et s'est ensuite stabilisée jusqu'à aujourd'hui.

- **La CSG a un rendement plus élevé mais est, par la même occasion, moins redistributive.** Son principal avantage réside d'abord dans une assiette très large, et ensuite dans son caractère individualisable et différencié selon les types de revenus. Elle a par exemple l'avantage de toucher aussi les revenus du patrimoine, ce qui la rend indirectement plus progressive. La CSG est de fait, moins exposée aux variations d'assiettes que l'IR au titre de la prise en compte des capacités contributives, même s'il existe des taux réduits, par exemple sur les pensions de retraite, dont l'éligibilité est déterminée par le revenu fiscal de référence. L'existence de la déductibilité pour cet impôt représente un manque à gagner conséquent pour les finances publiques estimé à 11 milliards d'euros en 2015¹⁵².

Mesures possibles concernant l'imposition des revenus

- Augmenter d'un point le taux de l'IR pour chaque tranche (sauf la première) : **6,4 Md€¹⁵³**
- Augmenter à 14 le nombre de tranches d'IR et rendre la CSG progressive : **2 à 8 Md€¹⁵⁴**.
- Mettre fin à la déductibilité de la CSG avec recyclage partiel (baisse des taux généraux) pour concentrer l'effort sur les derniers déciles de revenu : **5 Md€¹⁵⁵**.

¹⁵⁰ [Les prélèvements obligatoires en huit questions - Vie publique 2024](#)

¹⁵¹ [1914 - 2014 : CENT ANS D'IMPÔT SUR LE REVENU](#), M. André et M. Guillot Note n°12, Institut des politiques publiques.

¹⁵² [Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus – Cour des Comptes 2024](#).

¹⁵³ [Chapitre 2 : Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales - IPP 2025](#)

¹⁵⁴ [Chiffrage des recettes fiscales du programme du Nouveau Front Populaire](#), L. Chancel, AL. Delatte, E. Huillery.

¹⁵⁵ [IMPÔT SUR LE REVENU, CSG QUELLES RÉFORMES ?](#) Février 2025, Conseil des prélèvements obligatoires. Une suppression totale de la déductibilité de la CSG est estimée en 2015 à 11 Md€ environ. Nous

- Gel total du barème de l'IR : **3 Md€**¹⁵⁶
- Réduire les dépenses fiscales liées à l'IR : **7,4 Md€**.
- Plafonnement de la réduction d'impôt associée au quotient conjugal au niveau de celle du quotient familial : **3,2 Md€**¹⁵⁷
- Remplacer le quotient familial par un crédit forfaitaire par enfant en plafonnant ce dernier pour les 20 % les plus aisés : **3,3 Md€**¹⁵⁸.
- Diviser par deux le plafond du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile et modulation du taux en l'abaissant à 40 % pour les activités de « confort » et en le relevant à 60 % pour les activités « d'accompagnement social » : **0,9 Md€**¹⁵⁹
- Plafonnement du crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans (qui prévalait en 2021) : **0,3 Md€**¹⁶⁰

2.4. Taxer le patrimoine

Du point de vue redistributif, la taxation du patrimoine et des revenus du capital constitue l'un des leviers les plus efficaces pour réduire les inégalités, elle implique toutefois un arbitrage entre rendement budgétaire et capacité redistributive. Le patrimoine et les revenus du capital reposent en effet sur des assiettes étroites, concentrées sur un nombre limité de contribuables, et s'agissant du capital financier, potentiellement plus mobiles. Ces caractéristiques ont contribué à orienter les politiques fiscales récentes vers une réduction de l'imposition du capital, avec pour effet une diminution des recettes

publiques. La transformation de l'ISF en IFI, l'instauration du prélèvement forfaitaire unique ou encore la suppression de la taxe d'habitation s'inscrivent dans cette dynamique, largement justifiée par la crainte de fuites de capitaux et de départs de contribuables fortunés. Plus largement, la mondialisation des échanges et de la finance a profondément reconfiguré les arbitrages fiscaux, conduisant à un déplacement progressif de la charge fiscale vers les revenus du travail, tandis que les revenus du capital et les entreprises ont été relativement avantagés.

De nouvelles propositions émergent donc pour taxer différemment le patrimoine.

faisons ici le choix d'un recyclage partiel de la fin de la déductibilité à travers une modulation des taux de CSG avec une cible de recettes diminuée de moitié pour permettre de maximiser le nombre de gagnant en bas de la distribution et améliorer la progressivité de l'imposition.

¹⁵⁶ [Quel impact d'un gel du barème de l'impôt sur le revenu ? - OFCE 2024](#)

¹⁵⁷ [Plafonner le quotient conjugal, un surcroît de recettes fiscales de plus de 3 milliards, H. Périvier, M. Pucci, Février 2025, OFCE.](#)

¹⁵⁸ Carbonnier, C., Morel, N., Palier, B. et Zemmour, M. (dir.) (2025). Les politiques publiques par la défiscalisation. Presses de Sciences Po.

¹⁵⁹ [Cour des comptes, La prise en compte de la famille dans la fiscalité \(2023\).](#)

¹⁶⁰ [Évaluation des voies et moyens : Annexe au projet de loi de finances pour 2025 - Tome II : Dépenses fiscales](#)

- **Récemment, la proposition d'instaurer un impôt minimum effectif sur les contribuables les plus fortunés a suscité une attention particulière.** Inspirée de la logique de l'impôt minimum mondial de 15 % sur les multinationales, cette approche vise à garantir un niveau minimal de contribution fiscale des ménages les plus aisés, indépendamment de la localisation juridique ou financière de leurs revenus et de leur patrimoine, et à limiter les stratégies d'optimisation conduisant à une érosion de l'assiette fiscale.
- **Une autre piste concerne l'imposition sur les transmissions qui vont mécaniquement exploser dans les années à venir.** Selon le CAE¹⁶¹, la part du patrimoine hérité dans le patrimoine total en France augmente fortement depuis les années 1980. L'héritage est aujourd'hui le premier déterminant de l'accès au haut de la distribution des niveaux de vie. La France combine donc un rendement élevé et une forte progressivité nominale, mais avec de larges contournements (assurance-vie, pacte Dutreil¹⁶², démembrements, etc.) : les taux effectifs d'imposition demeurent

faibles (moins de 10 % pour le dernier fractile de patrimoine hérité). Dans le même temps, les héritages en ligne indirecte (même pour des petites transmissions) présentent des taux marginaux très élevés en comparaison et largement inadaptés à la diversité des structures familiales actuelles¹⁶³. Les droits de succession demeurent toutefois très impopulaires, pour des raisons à la fois économiques, culturelles et symboliques, bien que ce constat dépende de la façon dont la question est présentée¹⁶⁴. D'autres voies peuvent également être envisagées pour pallier la faible taxation du patrimoine comme la taxation accrue des plus-values réelles¹⁶⁵ non exclusive du maintien des droits de succession.

- **Enfin la fiscalité du logement en France doit être révisée pour mieux coller aux enjeux du bâti,** comme le note un rapport du CPO de 2023¹⁶⁶, mais également pour lutter contre la crise du logement dans les zones tendues. Les recettes de telles mesures seraient principalement au bénéfice des collectivités territoriales et permettraient à ces dernières de mobiliser davantage de ressources,

¹⁶¹ [Repenser l'héritage](#), C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, 2021.

¹⁶² Un rapport récent de La Cour des comptes, « [Le pacte Dutreil, un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler](#) », Novembre 2025, souligne que l'estimation du coût fiscal de la niche Dutreil est très largement sous-estimée par le Trésor (environ 4,5 Mds d'€ de différence) et peine à atteindre ses objectifs de fait d'une conception inadaptée. Une refonte de ce dispositif apparaît donc comme souhaitable en suivant deux axes : i) revoir le périmètre de l'assiette (actifs éligibles, durée d'engagement), ii) revoir le taux d'abattement.

¹⁶³ [Super-Héritages : Le jackpot fiscal des ultra-riches](#), Oxfam France, Mai 2025.

¹⁶⁴ Par exemple, un récent sondage réalisé par Verian pour Oxfam souligne que 60 % des Français se montrent favorables à une taxation plus forte des héritages les plus élevés et 80 % à la suppression des niches fiscales aux bénéfices des super-héritiers.

¹⁶⁵ [Repenser la fiscalité lors de l'héritage](#). *L'Economie politique*, N°96, 2022/4. Guillaume Allègre (OFCE).

¹⁶⁶ [Pour une fiscalité du logement plus cohérente](#), Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), Décembre 2023.

par exemple, pour la rénovation du bâti ou encore sur le développement

d'infrastructures de transports bas carbone.

Mesures possibles concernant l'imposition du patrimoine

- Taxe Zucman : **5-23 Md€**¹⁶⁷
- Rétablissement de l'ISF selon les mêmes modalités qu'avant sa suppression : **4,5 Md€**¹⁶⁸
- Augmenter le taux de PFU de 31,4 à 33 % : **0,8 Md€**¹⁶⁹
- Supprimer le PFU : **9 Md€**¹⁷⁰
- Rationalisation des dispositifs d'allègements fiscaux sur les transmissions, dont le Pacte Dutreil : **8 Md€**¹⁷¹.
- Modification(s) de l'assiette et du barème de l'imposition (intégrant la rationalisation des dispositifs suscités) sur les transmissions (hypothèses CAE) : **entre 9 et 19 Md€**¹⁷².
- Le scénario CAE combinant une réforme ambitieuse de l'assiette taxable (assiette 2) et une modification des taux (barème 4) en concentrant l'effort sur les patrimoines supérieurs à 4 millions permettrait de réduire l'imposition pour 99 % des Français tout en dégageant des recettes budgétaires : **10 Md€**.

2.5. Limiter les transferts

Une dernière possibilité d'équilibre serait de limiter les transferts monétaires et non monétaires opérés par l'État.

Comme évoqué précédemment, les minima sociaux jouent un rôle prépondérant dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté mais

regroupent un nombre important de dispositifs qui souffrent encore d'un trop fort non-recours, une piste serait de les rassembler en une seule allocation sans pertes pour les bénéficiaires. Les quatre principales allocations que sont le RSA, l'AAH, le minimum vieillesse et l'ASS coûtent environ 30 milliards d'euros par an en cumulé et

¹⁶⁷ Simulation sur le site du [World Inequality Lab](https://www.worldinequalitylab.org/) d'une taxe progressive de 2 % à 3,5 % sur les fortunes de plus de 100 M€ en faisant l'hypothèse de 10 % d'évasion fiscale et 15 % de dépréciation des actifs (scénario central) ; de 0 % de dépréciation et d'évasion (scénario optimiste) ; de 40 % d'évasion et 10 % de dépréciation (scénario pessimiste).

¹⁶⁸ [Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital : Rapport final - France Stratégie 2023](#)

¹⁶⁹ Le relèvement du PFU de 31,4 % à 33 % représenterait un gain budgétaire d'environ 0,8 Md€, par extrapolation des chiffres parlementaires existants situant le

rendement d'un passage de 30 % à 33 % autour de 1,5 Md€ par an.

¹⁷⁰ [Chapitre 2 : Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales - IPP 2025](#)

¹⁷¹ [Repenser l'héritage, C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, 2021](#) et [Comment stabiliser la dette publique ? A. Auclert, MA.Barbara, X. Jaravel, E. Laveissière, O. Lasterra, X. Ragot, D. Renaud, 2025.](#)

¹⁷² [Repenser l'héritage, C. Dherbécourt, G. Fack, C. Landais, S. Stantcheva, 2021](#)

profitent à plus de 4 millions de personnes. Le gouvernement a pour ambition de les rassembler dans une Allocation Sociale Unique (ASU), avec également la PA et les APL. Cela permettrait de simplifier leur versement et de mieux lutter contre le non-recours.

Cette réforme, même à coût budgétaire nul, aura cependant des effets redistributifs non négligeables : d'après [la mission Flash de la Commission des Affaires sociales](#) en 2025, 3,9 millions de personnes percevraient davantage et 4 millions de personnes toucheraient moins. Un effort de 2 milliards d'euros permettrait un meilleur rapport entre les perdants et les gagnants d'une telle mesure (4,6 millions de personnes dont les allocations

augmenteraient et 3,5 millions de personnes dont elles diminueraient) et ferait reculer le taux de pauvreté de 0,6 point. Le cas des allocations logement, dont les APL, est spécifique. Elles représentaient plus de 15,9 milliards d'euros en 2024¹⁷³, et sont le principal outil de lutte contre la pauvreté, néanmoins, la littérature économique indique qu'une part importante est capturée par les bailleurs à travers l'augmentation des loyers du parc locatif privé. L'intégration des APL dans l'ASU pourrait limiter ces effets, mais pour cela, il ne faut pas préserver le tiers payant dans le cas des APL, contrairement aux propositions de la mission Flash. Une telle mesure nécessiterait également une politique du logement ambitieuse permettant d'améliorer l'accès à un logement décent et abordable.

Mesures possibles pour limiter les transferts

- Aller vers une ASU en limitant ses effets redistributifs : *coût supplémentaire pour les finances publiques de l'ordre de 2 Md€.*
- Intégrer pleinement les APL, et les aides au logement plus généralement, dans l'ASU, sans différence de traitement.

3. L'État providence : un modèle à protéger, un système fiscal à réinventer

La France se distingue par un niveau élevé de prélèvements obligatoires, reflet d'un choix collectif historique en faveur d'une forte socialisation des revenus et d'un système de protection sociale étendu. Ce modèle repose principalement

sur les cotisations sociales, piliers d'un système assurantiel largement nationalisé, organisé autour de mécanismes de redistribution intertemporelle, en particulier pour la santé et les retraites, et complété par un accès large et universel aux services publics. Cette architecture traduit l'ambition d'un État-providence fondé sur des principes d'universalité, de contributivité, de solidarité et d'égalité d'accès. Pourtant, ce système montre aujourd'hui des signes

¹⁷³ [Rapport du compte du logement 2024, Novembre 2025.](#)

d'essoufflement. Il ne parvient plus à contenir le creusement des inégalités de revenus primaires et de patrimoine observé ces dernières années. Les dynamiques de concentration des richesses se sont renforcées, avec un enrichissement marqué des grandes fortunes, favorisé notamment par une fiscalité du patrimoine et des revenus du capital relativement plus avantageuse. Dans le même temps, les ménages les plus modestes voient leur niveau de vie se dégrader et la pauvreté continuer de progresser, révélant un décrochage croissant entre les extrémités de la distribution des revenus.

Dans ce contexte, l'ajustement des finances publiques par une mobilisation accrue des prélèvements pesant sur les ménages impose un arbitrage central entre rendement budgétaire et progressivité de la fiscalité. Si certains impôts, comme la TVA, offrent un rendement élevé du fait de leur assiette large et peu mobile, leur caractère régressif en fait des instruments peu adaptés aux objectifs de justice sociale et de consentement à l'impôt. À l'inverse, la taxation des revenus du travail, plus progressive, pèse principalement sur les actifs. Enfin, la taxation du patrimoine et des revenus du capital, bien que plus redistributive, se heurte à la concentration et à la mobilité de l'assiette fiscale. **Il apparaît dès lors nécessaire de repenser la structure du système fiscal afin d'en renforcer la progressivité, en ciblant prioritairement les dépenses fiscales peu efficaces et les formes de richesse les plus concentrées, notamment les très hauts patrimoines et les transmissions, tout en préservant l'adhésion sociale au système de prélèvements et l'universalité de la protection sociale.**

Enfin, les enjeux liés aux inégalités dépassent largement la seule question de

la redistribution. Des inégalités de ressources élevées se traduisent également par des inégalités d'accès aux soins, à l'éducation ou à l'emploi, générant à terme des coûts budgétaires importants, notamment en matière de santé publique, et à des inefficiences économiques importantes sur le temps long. Elles pèsent aussi sur la capacité des ménages à s'engager dans la transition écologique, créant un risque d'iniquité face aux politiques climatiques. La réduction des inégalités apparaît ainsi non seulement comme un impératif de justice sociale, mais aussi comme une condition essentielle de soutenabilité budgétaire et de cohésion sociale, indispensable pour faire face aux défis économiques, sociaux et environnementaux à venir.



CHAPITRE 6

Fiscalité des entreprises

—

Remerciements et contributions

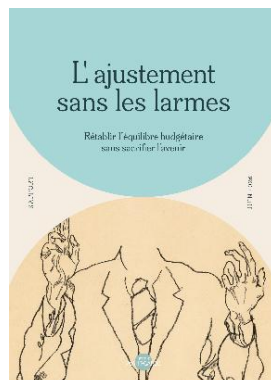
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur la fiscalité des entreprises, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Quentin PARRINELLO ; Vincent VICARD ; Anne-Laure DELATTE ; Clément CARBONNIER ; Clément MALGOUYRES.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Fiscalité des entreprises et compétitivité

Synthèse :

Les prélèvements sur les entreprises représentent 30 % des prélèvements obligatoires en France, principalement sous forme de cotisations employeurs, d'impôts sur la production et d'impôts sur les bénéfices. Depuis les années 2000, sous l'effet de la compétition fiscale internationale, l'imposition des entreprises a sensiblement baissé : le taux nominal de l'impôt sur les sociétés est passé de 33,3 % en 2016 à 25 % en 2022, rapprochant la France de la moyenne de l'OCDE. Cette convergence masque cependant de fortes disparités internes : les PME supportent un taux implicite d'IS plus élevé que les grandes entreprises.

Parallèlement, les aides publiques aux entreprises ont considérablement augmenté pour atteindre 208 milliards d'euros en 2023. La politique de réduction du coût du travail, en place depuis les années 1990, représente à elle seule 43 % de ces aides. Malgré son ampleur, ses effets sur l'emploi et la compétitivité restent limités selon les évaluations disponibles, tout en créant des trappes à bas salaires.

Face à ce constat, le chapitre identifie trois axes de réforme. Le premier consiste à rationaliser les exonérations de cotisations

sociales. Une nominalisation des exonérations à leur niveau de 2025, les laissant s'éroder avec l'inflation, pourrait dégager 16 milliards d'euros en dix ans tout en coupant le lien entre SMIC et exonérations.

Le deuxième axe porte sur la réduction des aides publiques inefficaces : réforme du crédit d'impôt recherche dont l'effet d'aubaine est documenté (1,5 à 7,8 milliards d'euros), suppression de la niche « tonnage » pour le transport maritime (1,4 milliard d'euros), relèvement du taux de TVA dans la restauration (2 milliards d'euros), et mise en place d'un audit systématique de l'ensemble des dispositifs.

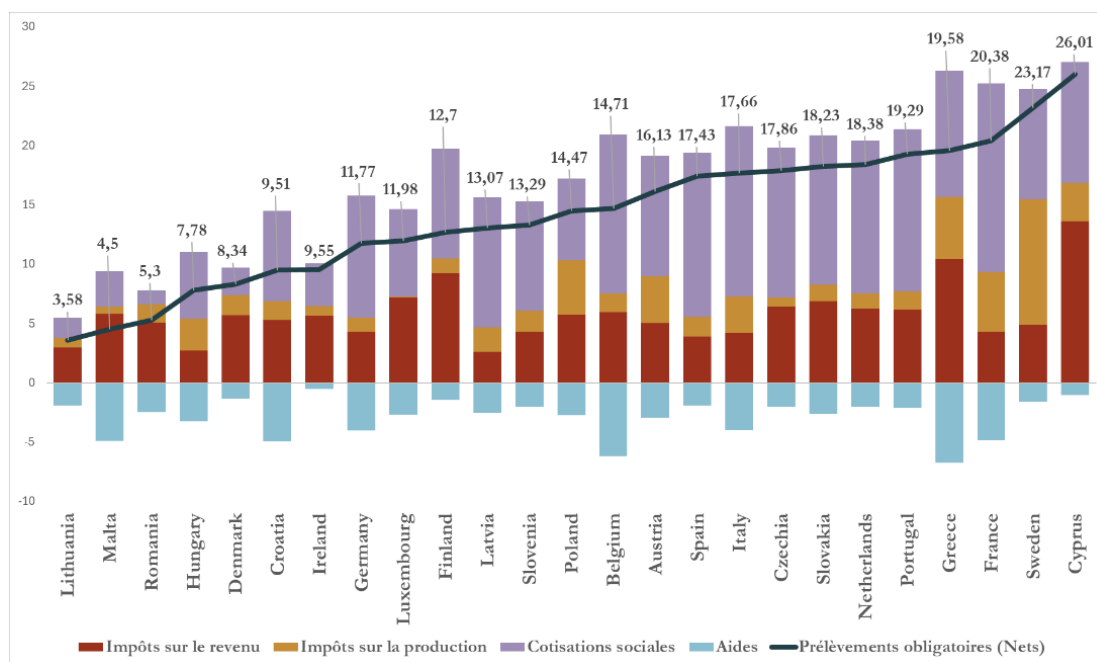
Le troisième axe concerne l'imposition des profits et de la production. Des marges existent pour relever le taux effectif d'IS, notamment sur les grandes entreprises. Le maintien de la CVAE, dont la suppression a été reportée, est envisagé comme levier de recettes pour les collectivités. Enfin, une réforme ciblée des régimes dérogatoires (mère-fille, intégration fiscale) et la taxation des revenus logés dans les holdings pourraient générer des recettes supplémentaires. Le chapitre plaide pour sortir d'une logique d'empilement de subventions devenue coûteuse et distorsive, afin de mieux mettre à contribution les entreprises dans l'effort budgétaire collectif.

1. Une socialisation des revenus au profit des entreprises

Une partie des recettes publiques provient des prélèvements sur les entreprises. On peut les rassembler dans trois grands groupes : les cotisations sociales dites employeur, que les entreprises payent sur les salaires versés ; les impôts sur la production ; et les impôts sur les bénéfices. Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, le taux de prélèvements obligatoires français est relativement élevé en comparaison avec les autres pays européens, et les prélèvements sur les entreprises représentent 30 % du total. Cependant, ce taux élevé reflète un choix de

société et, plus spécifiquement, un choix du niveau de socialisation des dépenses nécessaires pour financer l'État providence à la fois au bénéfice des ménages (santé, retraite, chômage, etc.) mais aussi des entreprises (aides publiques et subventions). En France, comme dans de nombreux pays européens, la majorité des prélèvements sur les entreprises vient des cotisations employeurs payées sur les salaires versés. Le reste des impôts sur les entreprises, nets de crédits d'impôt, représente environ 5 % des prélèvements obligatoires : cela inclut les impôts sur la production, tels que la CVAE, ainsi que les impôts sur les revenus des entreprises, tels que l'impôt sur les sociétés (IS) (voir *Graphique 1*).

Graphique 1 : Prélèvements nets sur les sociétés non financières en 2024



Lecture : en France en 2024, les prélèvements nets sur les sociétés non financières s'élevaient à 20,38 % de la valeur ajoutée. La catégorie « Aides » regroupe les aides à l'investissement (Investment grants D92) et les autres subventions à la production ([Other subsidies on production D39](#)).

Source : Institut Avant-garde, Eurostat.

Ces dernières décennies, on observe une baisse de l'imposition globale des entreprises qui est le résultat d'un double mouvement : d'une part, une baisse des taux nominaux, notamment concernant l'imposition des bénéficiaires ; et d'autre part, une hausse des aides directes (subventions) et indirectes (crédits d'impôt, exonérations de cotisations sociales) aux entreprises, qui engendre une baisse des taux effectifs. Tout cela dans l'objectif affiché d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises.

1.1. Un taux d'imposition sur les sociétés en baisse

La compétition fiscale entre les États, visant à attirer les entreprises et leur activité, s'est renforcée depuis le début des années 2000. Cela a engendré une baisse des taux d'imposition nominaux, ce qui a contribué à amoindrir les marges de manœuvre vis-à-vis de ces dépenses. Depuis, le début des années 2000, les États ont largement réduit les taux d'imposition des entreprises en particulier les taux d'imposition sur les sociétés. Cette stratégie vise à inciter le plus grand nombre d'entreprises possible à s'installer et à rester dans le pays, en proposant une fiscalité avantageuse. Cela s'est traduit en France par une baisse progressive du taux nominal de l'impôt sur les sociétés qui est passé de 33,3 % en 2016 à 25 % en 2022.

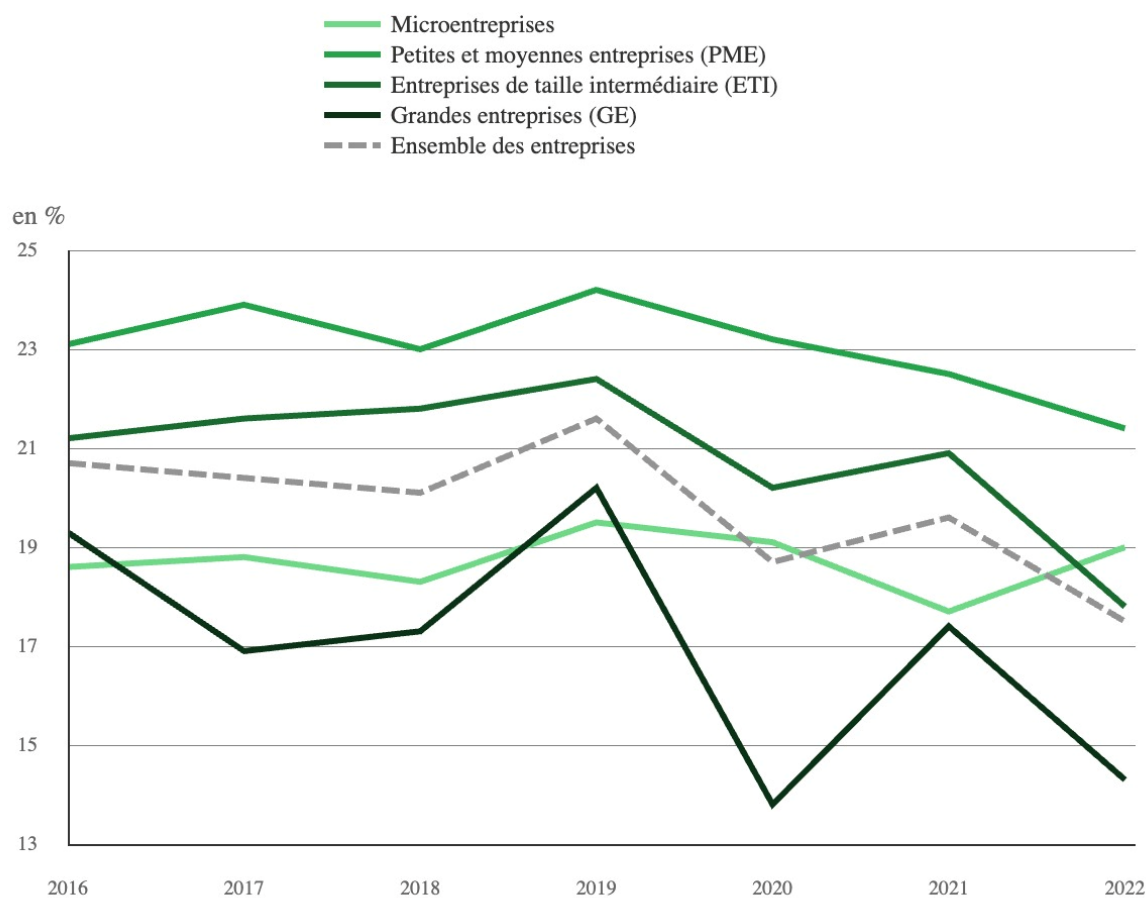
L'imposition des bénéficiaires en France demeure légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. En effet, entre 2017 et 2024, la France a connu l'une des plus fortes baisses de taux effectif

d'imposition des bénéficiaires de l'OCDE : il est passé de plus de 40 % en 2017 à 24 % en 2023. La France atteint donc un niveau proche de la moyenne de l'OCDE, stabilisée à 22 %¹⁷⁴ depuis 2021.

Pour autant, la convergence des taux nominaux et des taux effectifs français avec les moyennes internationales ne signifie pas homogénéité de l'imposition effective entre entreprises au sein du pays, où un écart se creuse entre les PME et les Grandes Entreprises. En 2022, malgré la baisse du taux statutaire à 25 %, le taux implicite d'IS, rapportant l'impôt effectivement acquitté au résultat économique, s'établit autour de 17-18 % pour l'ensemble des entreprises, mais masque des écarts substantiels selon la taille (voir *Graphique 2*). Les PME présentent un taux implicite supérieur à la moyenne (qui est d'environ 21-22 %), tandis que celui des grandes entreprises demeure nettement plus faible (proche de 14-15 %), soit un écart de près de 6 à 7 points. Autrement dit, si la stratégie de baisse du taux nominal s'inscrit dans un contexte de concurrence fiscale internationale et a contribué à rapprocher la France de la moyenne de l'OCDE, elle n'a pas supprimé les disparités d'imposition effective entre catégories d'entreprises. Ces écarts tiennent principalement à la structure des assiettes (poids des résultats financiers et exceptionnels), à l'accès différencié aux dispositifs fiscaux (crédits d'impôt, intégration fiscale) et aux possibilités d'optimisation propres aux groupes de grande taille.

¹⁷⁴[Comparaison internationale des prélèvements obligatoires portant sur les secteurs industriels, sous l'angle de la compétitivité, Rapport particulier N°2 –](#)

[Prélèvements obligatoires et réindustrialisation, Septembre 2025.](#)

Graphique 2 : Taux implicite brut moyen d'IS par catégorie d'entreprise (2016-2022)

Lecture : En 2022, le taux implicite brut moyen des microentreprises, pondéré par l'excédent net d'exploitation (ENE), s'établit à 19,0 %, hors effets des réformes du CICE et de la CET.

Source : [Arnal O., Di Nallo U. et Martin J.-P., La réforme du taux statutaire de l'Impôt sur les Sociétés. Insee. Documents de travail N° 2025-18 – Septembre 2025.](#)

1.2. Un niveau élevé des aides aux entreprises

Du fait de l'augmentation des dépenses socio-fiscales depuis les années 2000, les aides publiques aux entreprises sont aujourd'hui particulièrement élevées. En 2023, ces aides représentaient 208 Md€ (voir Graphique 3), et ce en excluant les dépenses fiscales déclassées et taxes

affectées¹⁷⁵. Si l'on ne considère que les aides d'État dans leur définition européenne, c'est-à-dire les aides aux entreprises pouvant affecter la concurrence entre les entreprises, alors ce chiffre tombe à 44,8 milliards d'euros. Toutefois, il semble pertinent d'y ajouter l'ensemble des aides budgétaires (subvention, aides sectorielles, avance remboursable) de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne ; ainsi

¹⁷⁵ [Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? - Note d'analyse HCSP 2025](#)

que l'ensemble des aides fiscales (exonérations et réductions d'impôts, taux réduits, etc.) et des aides financières (prêts préférentiels, garanties, etc.) ; mais aussi les exonérations de cotisations sociales que nous avons déjà évoquées ; et les exemptions d'assiettes de cotisations sociales (liées aux dispositifs de partage de la valeur notamment). Dans ce cas, on atteint les 208 milliards d'euros annuels évoqués précédemment. Nous faisons ici le choix, comme d'autres, d'exclure les dépenses

fiscales déclassées et les taxes, car ces dernières sont en grande partie la transcription de directives européennes (régime mère-fille, intégration fiscale) et ne constituent donc pas des aides indirectes comme le reste des dépenses fiscales et socio-fiscales précédemment décrites. En somme, ces dispositifs n'étant pas réellement des aides aux entreprises mais plutôt des mécanismes techniques visant à éviter la double imposition, nous avons choisi de les exclure.

Graphique 3 : les aides aux entreprises en France en 2023



Source : *Les aides aux entreprises en France : de quoi parle-t-on ? - Note d'analyse HCSP 2025*

Ce niveau élevé des aides est en partie le fait de la compétition fiscale internationale, qui pousse les États à appliquer une fiscalité des entreprises avantageuse. Les États réduisent donc le taux d'imposition effectif via ces aides (directes ou indirectes). Dès lors, dans de nombreux pays, on observe des subventions aux entreprises de plus en plus importantes.

L'exemple de l'entreprise Intel en Allemagne illustre parfaitement ce phénomène de « course aux subventions » qui se développe dans le monde. En 2024, l'Allemagne a augmenté la subvention accordée à Intel, de 6,8 milliards d'euros à 10 milliards d'euros¹⁷⁶, pour convaincre l'entreprise d'investir 30 milliards d'euros dans la construction de deux usines de semi-conducteurs dans le

¹⁷⁶ Gerresheim, N., & Krahé, M. (2024). *A controversial investment: An industrial policy analysis of the Intel-*

Magdeburg subsidy based on the BESTInvest guidelines. Fachtexte.

pays. Le projet d'investissement d'Intel en Allemagne a finalement été abandonné par l'entreprise américaine en 2025.

En France ce niveau élevé d'aides aux entreprises est en partie permis par un taux élevé de prélèvements obligatoires. Cependant, il est important de noter que ces aides ont des effets distorsifs sur l'économie qui méritent d'être étudiés et discutés. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le taux de prélèvements obligatoires français permet de financer une redistribution des richesses nationales. Le chiffre élevé des aides publiques aux entreprises montre que cette socialisation des revenus se fait aussi en leur faveur. De plus, on observe que les effets distorsifs créés en conséquence ne sont généralement pas étudiés avec la même alacrité que le sont ceux créés par la redistribution côté ménages.

En outre, le champ des aides publiques aux entreprises est parfois difficile à appréhender dans le cadre de la comparaison internationale, ce qui rend cette dernière imparfaite. En effet, la distinction entre ce qui est une aide et ce qui n'en est pas une peut être brouillée dans la comparaison avec les autres pays. Cela vient du fait que les prélèvements identifiés dans les comptes nationaux sont souvent déjà nets de certaines dépenses fiscales que l'on pourrait considérer comme constituant des aides publiques aux entreprises. Dès lors, la

comparaison entre le niveau français d'aides aux entreprises et celui des autres pays est parfois insatisfaisante et brouille par exemple l'image donnée par le Graphique 1.

1.3. Une politique de réduction du coût du travail coûteuse et peu efficace

La politique de réduction du coût du travail en place depuis les années 1990 représentait environ 43 % de l'ensemble des aides aux entreprises en 2023. En effet, depuis les années 1990, la France a cherché à réduire « le coût du travail » pour les entreprises dans le but d'encourager l'embauche, en particulier l'embauche de travailleurs au SMIC. Pour cela, la France a réduit les cotisations employeurs à travers une politique d'exonération pour certaines catégories de salariés. Le champ de ces exonérations s'est étendu à travers le temps pour supporter plus largement la compétitivité des entreprises françaises (*Graphique 4*). Ces politiques d'exonérations représentent un manque à gagner de cotisations de l'ordre de 88,9 milliards d'euros en 2024¹⁷⁷, dont 74,6 milliards d'euros pour les régimes de base de la Sécurité Sociale. Ainsi, au lieu de percevoir 100 euros de cotisations sociales de la part des entreprises, la Sécurité Sociale n'en perçoit que 84 euros¹⁷⁸, le reste est en partie compensé par l'État¹⁷⁹.

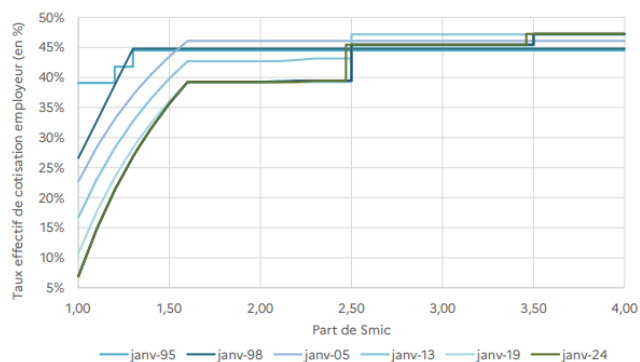
¹⁷⁷Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale - [Résultats 2024 - Prévisions 2025 et 2026](#).

¹⁷⁸[Projet de loi de financement de la sécurité sociale - Annexe 4. Présentation des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation.](#)

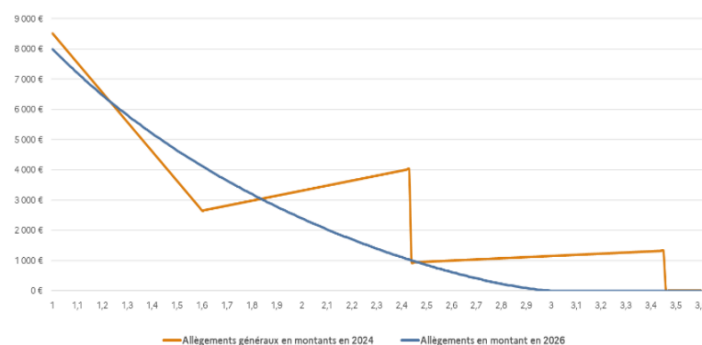
¹⁷⁹Cette compensation n'est plus complète depuis quelques années. Selon le [Rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale de septembre 2024](#), l'État ne compense plus intégralement les exonérations de cotisations, générant un manque à gagner d'environ 8 milliards d'euros pour la Sécurité sociale, notamment via la non-compensation de la Prime de Partage de la Valeur.

Graphique 4 : Évolution du taux de cotisation employeur en fonction du niveau de salaire exprimé en part de Smic entre 1993 et 2024¹⁸⁰ et réforme proposée en 2025¹⁸¹

a) *Évolution du taux effectif de cotisation depuis 1995*



b) *Réforme du profil des allègements généraux en 2025 et 2026*



Lecture : Le Graphique présente dans le panel a) l'évolution du profil du taux effectif de cotisation effectif entre 1995 et 2024 en fonction du salaire. Dans le Panel b), il compare l'évolution des allègements généraux applicables entre 1 à 3,6 Smic en 2024 et 2026.

Source : *Dares* (Panel a) *Etude d'impact PLFSS 2025* (Panel b).

Bien que cette politique ait permis de réduire significativement le coût du travail pour les employeurs au niveau du SMIC, y compris vis-à-vis des autres pays développés, ses effets macroéconomiques sur l'emploi ou la compétitivité apparaissent limités. On observe en effet une faiblesse du taux d'emploi persistante, un manque d'amélioration notable de la compétitivité ainsi que la création de trappes à bas salaires. En comparaison internationale, une partie des différences de taux d'emploi entre la France et ses voisins porte toujours sur les travailleurs peu qualifiés, supposés profiter de cette politique¹⁸². Par ailleurs, les évaluations de la politique d'exonération

française confirment que celle-ci n'a pas non plus permis d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises à l'export¹⁸³. De plus, la politique est également accusée de créer des trappes à bas salaire en cela qu'elle entraîne des taux de prélèvements marginaux parfois très élevés proches du SMIC. Pour cette raison, le profil des allègements généraux a été adapté en deux temps entre 2024 et 2026 (voir Graphique 4.b).

1.4. D'une stratégie de compétition par les taux à une stratégie par les bases taxables

Depuis 2014, on observe que la compétition fiscale entre les États s'est

¹⁸⁰ [Les politiques d'exonérations de cotisations sociale : une inflexion nécessaire - Rapport Bozio-Wasmer 2024](#)

¹⁸¹ PLFSS 2025 : ANNEXE 9 Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi

¹⁸² [Les politiques d'exonérations de cotisations sociale : une inflexion nécessaire - Rapport Bozio-Wasmer 2024](#)

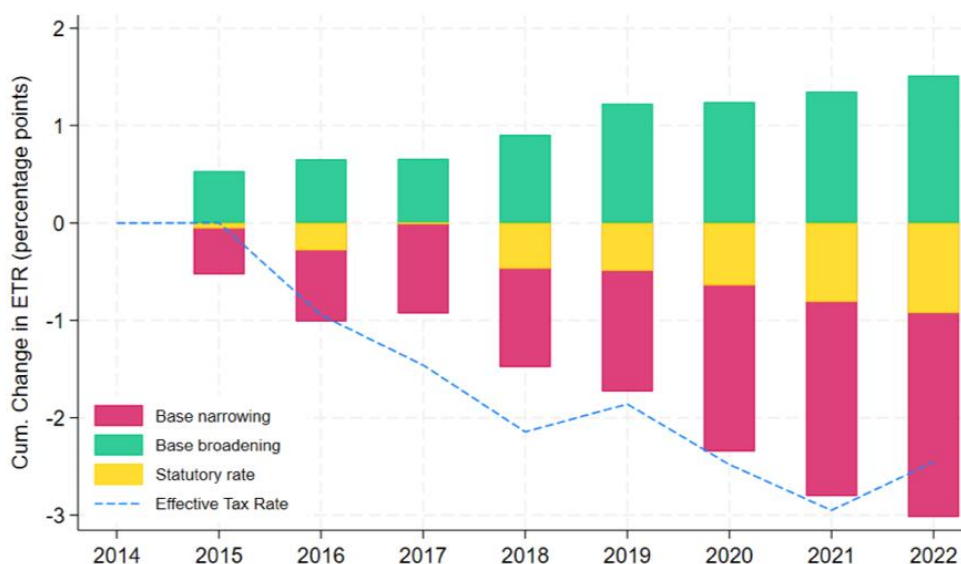
¹⁸³ Malgouyres, C., & Mayer, T. (2018). Exports and labor costs: evidence from a French policy. *Review of World Economics*, 154(3), 429-454.

progressivement déplacée d'une compétition de taux à une compétition de base taxable (voir Graphique 5). Alors que la baisse des taux nominaux d'impôt sur les sociétés a marqué les années 2000 et 2010, les réformes plus récentes portent davantage sur la définition de l'assiette : multiplication des déductions, amortissements accélérés, crédits d'impôt ciblés (notamment en faveur de la recherche et développement ou de la propriété intellectuelle), régimes préférentiels ou dispositifs d'« *investment allowances* ». Ces instruments permettent de réduire le taux effectif d'imposition sans modifier formellement le taux légal, en érodant la base imposable des groupes multinationaux. Cette évolution s'inscrit dans le contexte de l'accord international sur une imposition minimale effective de 15 % (pilier 2 OCDE/G20), désormais ratifié par un grand nombre de juridictions. En instaurant un mécanisme de taxation complémentaire (« *top-up tax* ») lorsque le taux effectif d'une filiale est inférieur à 15 %,

cet accord limite la course aux taux nominaux très bas. Il ne supprime pas pour autant la concurrence fiscale : celle-ci tend désormais à se reconfigurer autour de dispositifs agissant sur la base taxable, parfois compatibles avec le seuil de 15 %, mais susceptibles d'en réduire la portée redistributive et budgétaire.

Dans ce contexte de compétition fiscale, bien qu'elle ait déjà partiellement échoué, la coopération internationale semble demeurer une solution à privilégier pour dégager des recettes. Une telle coopération permettrait de limiter la capacité des entreprises, notamment des grandes multinationales, d'échapper à l'imposition. Toutefois, les tentatives d'instauration d'un impôt mondial ont partiellement échoué : si le pilier 2 est maintenant bien effectif en Europe, les multinationales américaines ne seront concernées qu'à travers leur propre impôt minimum national.

Graphique 5 : Évolution du taux effectif de l'IS



Source : *The New Face of Corporate Tax Competition - EUTAX Observatory 2025.*

Lecture : Ce graphique montre l'effet estimé de l'ensemble des décisions politiques (baisse du taux d'impôt, suppression de niches fiscales, rétrécissement de la base taxable) sur le taux d'imposition effectif des multinationales entre 2014 et 2022.

C'est dans ce cadre contraint que se pose la question de la contribution des entreprises à l'effort d'ajustement des finances publiques. La compétition fiscale internationale demeure un facteur structurant, particulièrement pour la France dont les niveaux d'imposition effective restent, sur certains indicateurs, supérieurs à ceux de plusieurs partenaires comparables. Cette contrainte limite les marges de manœuvre sur les taux nominaux. Pour autant, des leviers subsistent. D'une part, l'hétérogénéité persistante des taux effectifs selon la taille des entreprises suggère l'existence de marges d'ajustement en matière d'équité et de cohérence du système. D'autre part, l'empilement de dispositifs d'aides (budgétaire, fiscaux et socio-fiscaux) ouvre un champ important de rationalisation. Une revue ciblée de ces instruments pourrait permettre d'en améliorer le ciblage, l'efficacité économique et l'alignement avec leurs objectifs affichés en matière de compétitivité, d'investissement et d'emploi.

2. Rééquilibrer l'effort : quelles marges de mobilisation des ressources issues des entreprises ?

La France se caractérise par un niveau élevé de dépenses socio-fiscales à la faveur des entreprises. En cela, il semble légitime d'impliquer les entreprises dans l'ajustement budgétaire à venir. En effet, depuis plus de vingt ans, une double dynamique est à l'œuvre : la diminution des prélèvements obligatoires se conjugue à une augmentation des aides aux entreprises dans un contexte de compétition internationale renforcée. Mais il existe tout de même plusieurs façons de faire participer les

entreprises à la remise à l'équilibre des finances publiques sans compromettre la compétitivité des entreprises françaises :

- Revenir sur une partie des exonérations de charge et augmenter l'imposition sur les emplois proches du SMIC en essayant par la même occasion de réduire les distorsions créées.
- Réduire les aides publiques aux entreprises, en visant en priorité celles qui sont le moins bénéfiques pour l'économie.
- Augmenter la taxation des revenus et des profits des entreprises.

2.1. Réformer les exonérations visant les entreprises

Le premier levier de mobilisation des entreprises réside dans les cotisations sociales, et plus précisément dans la rationalisation des dispositifs d'allègements. Depuis les années 1990, les cotisations sociales bénéficient de larges exonérations aux coûts très importants, notamment pour les bas salaires, sans résultat probant sur l'embauche ni les salaires en bas de la distribution. Ainsi, réformer les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales apparaît comme essentiel, c'est d'ailleurs tout l'objet du récent rapport Bozio-Wasmer. Le rapport propose plusieurs pistes pour réformer les exonérations et éviter les trappes à bas salaires¹⁸⁴. Il avance deux scénarios principaux :

- Soit la suppression des exonérations au-delà de 1,6 SMIC du fait de la faible efficacité des réductions au-delà de ce seuil ;
- Soit la modification de la forme des exonérations de 1 à 3,5 SMIC, de

¹⁸⁴ [Les politiques d'exonérations de cotisations sociale : une inflexion nécessaire - Rapport Bozio-Wasmer 2024](#)

plusieurs façons, à budget ex-ante constant, avec ou sans bascule vers d'autres types d'imposition.

Il est cependant important de noter que même si ces réformes sont à budget constant ex-ante, les effets macroéconomiques modélisés par les auteurs montrent qu'elles auraient théoriquement tout de même un impact sur le solde public. Ainsi, les modifications mises en place entre 2025 et 2026, qui correspondent plutôt à la deuxième option devraient rapporter entre 4 et 5 milliards d'euros ¹⁸⁵.

Une alternative plus radicale serait de nominaliser les exonérations en les fixant par exemple, à leur niveau de 2025, dans

le but de réduire mécaniquement leur niveau au fur et à mesure du temps. En fixant la valeur nominale des exonérations, une telle réforme aurait pour conséquence la baisse progressive de leur valeur réelle année après année. Cette réforme aurait aussi l'avantage de mettre fin au lien entre SMIC et exonérations qui démotive toute augmentation du salaire minimum car elle la rend alors coûteuse pour la puissance publique. Enfin, concernant la compétitivité des entreprises exportatrices, ce sont les coûts de la main-d'œuvre qualifiée (au-delà de 1,6 SMIC) qui sont déterminants, ce qui justifie une baisse des exonérations en dessous de ce seuil.

Mesures possibles concernant les exonérations¹⁸⁶

- Scénario central : **0,3 Md€**
- Supprimer les bandeaux maladie et famille sans recyclage : **11,4 Md€.**
- Supprimer les bandeaux mais en les recyclant pour assouplir les exonérations jusqu'à 2,2 Smic ou bien les moins de 26 ans : **0,8 Md€**
- Bascule « pro-pente » vers la CSG ou la TVA : **9,6 Md€¹⁸⁷**
- Bascule « pro-allègement » vers la CSG ou la TVA : **3,2 Md€**
- Nominalisation des exonérations générales de cotisations sociales patronales à leur niveau de 2025 : **1,8 Md€ la première année, 16 Md€ après 10 ans¹⁸⁸.**

¹⁸⁵ Étude d'impact PLFSS 2025

¹⁸⁶ [Les politiques d'exonérations de cotisations sociale : une inflexion nécessaire - Rapport Bozio-Wasmer 2024](#)

¹⁸⁷ Calcul des auteurs à partir du rapport Bozio-Wasmer 2024, Tableau 4.16 et 4.17. Mesure de l'effet à court terme (1 an) sur le solde public des chocs (bascules pro-

pente ou pro-allègement) sur base des prévisions de croissance, PIB et solde public AMECO.

¹⁸⁸ Baisse de la valeur réelle des exonérations en prenant comme niveau de départ 88 Md€, hypothèse d'un taux d'inflation à 2 %.

2.2. Réduire les aides publiques aux entreprises

En outre, comme nous l'avons évoqué précédemment, les aides publiques aux entreprises sont nombreuses et représentent une dépense publique importante. Dès lors, bien qu'elles soient extrêmement diverses, de grandes pistes d'économies les concernant peuvent être imaginées. D'abord, certaines des aides aux entreprises existantes ne sont que l'héritage de situations passées et ne sont plus justifiées. Par leur complexité, elles peuvent d'ailleurs mener à des dysfonctionnements importants, en cela qu'elles influencent les comportements des entreprises. C'est notamment le cas du « suramortissement vert » créé par la loi de finances de 2019. Ce dispositif vise à soutenir la modernisation des navires en permettant une déduction fiscale supplémentaire sur les investissements à caractère environnemental. Toutefois, pour les entreprises déjà soumises au régime de la taxe au tonnage, fondé sur une base forfaitaire et non sur le bénéfice réel, l'effet du suramortissement sur l'assiette d'impôt sur les sociétés est, par construction, limité. La superposition de ces dispositifs soulève donc une question de cohérence : elle conduit à cumuler des soutiens sectoriels sans garantir une additionnalité environnementale proportionnée au coût budgétaire, tout en complexifiant davantage le système fiscal.

D'autres dispositifs engendrent des dysfonctionnements et constituent ainsi des pistes d'économies budgétaires :

- L'efficacité du crédit d'impôt recherche (CIR) est grevée par un effet d'aubaine important¹⁸⁹.
- La taxation des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires ne se justifie plus aujourd'hui.
- Le taux de TVA dans la restauration n'a pas eu d'effet mesurable sur l'emploi dans le secteur¹⁹⁰.
- Les fonds propres des CCI, CMA et de la BPI devraient pouvoir leur permettre de financer leurs missions d'accompagnement des entreprises.

Toutefois, l'estimation du coût budgétaire de ces aides aux entreprises reste complexe et imprécise. Cela justifierait la mise en place d'une évaluation systématique de ces dispositifs. En effet, une évaluation de l'efficacité de ces aides permettrait d'identifier les réformes possibles et les gains associés à une rationalisation¹⁹¹. On n'en sait que très peu sur les bénéficiaires des aides publiques en termes de taille ou de secteur¹⁹². Aussi, des données plus extensives permettraient une évaluation plus rigoureuse et plus précise de leur efficacité.

Une réflexion sur l'efficacité des aides sectorielles données par l'État Français¹⁹³ dans le cadre de sa politique industrielle devrait également s'engager. Cette réflexion n'aurait pas nécessairement pour

¹⁸⁹ RAPPORT IPP No. 33- Mai 2021 Les impacts du crédit d'impôt recherche sur la performance économique des entreprises

¹⁹⁰ ["Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?" Note IPP n°32 en 2018](#)

¹⁹¹ Voir rapport [« Analyse de l'exécution budgétaire 2024 : Dépenses fiscales », Avril 2025, Cour des comptes.](#)

¹⁹² [Rapport sur l'utilisation des aides publiques aux grandes entreprises et à leurs sous-traitants - Sénat 2025](#)

¹⁹³ [Évaluer les projets industriels - ProLogium Technology Co à Dunkerque - Institut Avant-garde](#)

objectif de réduire les financements totaux dans le domaine, mais plutôt de rejoindre une réflexion plus large sur les

conditionnalités associées à la politique industrielle.

Mesures possibles concernant les aides aux entreprises

- Instaurer un audit régulier et systématique des aides et dépenses fiscales et améliorer l'estimation des recettes perdues pour l'État tous les 3 ans.
- Suppression ou meilleur ciblage du crédit d'impôt recherche (réduction par deux des fonds alloués aux grandes entreprises) : **1,4 à 8 Md€**¹⁹⁴
- Suppression de la niche « tonnage » (réduction d'assiette) pour les entreprises de transport maritime : **1,4 Md€**¹⁹⁵
- Taux de TVA à 20 % dans la restauration : **2 Md€**¹⁹⁶
- Supprimer le financement des missions d'accompagnement des entreprises par les CCI et CMA, et par BPI France : **0,8 Md€**¹⁹⁷
- Donner plus de places aux conditionnalités dans la politique industrielle française et européenne.

2.3. Augmenter les impôts sur les revenus et les profits des entreprises

Enfin, pour mettre à contribution les entreprises, il est possible d'augmenter les impôts sur les revenus et les profits de ces dernières. Une première possibilité est d'augmenter les recettes en augmentant le taux effectif d'imposition sur les sociétés. En effet, les comparaisons européennes soulignent un écart important

en France entre le taux légal supérieur de l'IS et le taux effectif moyen tel que mesuré par l'OCDE. La France a par ailleurs un taux moyen d'IS inférieur (sur les grandes entreprises) à la plupart des principales économies européennes (i.e. Allemagne, Italie, Espagne, et même les Pays-Bas). On dispose donc de marges de manœuvre non négligeables sur ce point. De plus, les dépenses fiscales représentent un manque à gagner important pour la puissance publique : en 2022, les dépenses fiscales

¹⁹⁴ Réduire de moitié le CIR bénéficiant aux grandes entreprises représenterait un gain de l'ordre de 1,4 à 1,5 Md€, si l'on se fonde sur les données disponibles du [Sénat pour 2022](#), selon lesquelles les grandes entreprises concentraient 2,8 Md€ de créances de CIR. À titre de comparaison, la suppression intégrale du dispositif est chiffrée à 8,04 Md€ dans le [PLF 2026](#). Une piste complémentaire consisterait à plafonner le CIR au niveau du groupe fiscalement intégré plutôt qu'au niveau des

filiales, pour une économie estimée à environ 1 Md€ par l'amendement [I-CF656 au PLF 2026](#).

¹⁹⁵ [Evaluation des voies et moyens - Tome 2 – Dépenses fiscales, PLF 2025](#).

¹⁹⁶ Voir rapport [« Analyse de l'exécution budgétaire 2024 : Dépenses fiscales », Avril 2025, Cour des comptes](#).

¹⁹⁷ [IGF, Revue de dépenses : les aides aux entreprises, mars 2024](#)

relatives à l'IS représentaient 30 % des prélèvements étatiques potentiels associés¹⁹⁸. Toutefois, toute évolution en ce sens devrait être calibrée avec prudence. La concurrence fiscale internationale demeure vive, les incertitudes liées à la mise en œuvre du minimum effectif d'imposition des multinationales, notamment à la suite des inflexions américaines, persistent, et les écarts de taux effectifs entre PME et grandes entreprises traduisent des possibilités différenciées d'optimisation fiscale. Ces éléments plaident en faveur d'une augmentation graduelle et ciblée plutôt que d'un relèvement brutal de la pression fiscale.

En outre, l'augmentation des impôts sur la production représente également une piste de recettes, notamment dans le cadre d'une coopération internationale imparfaite. En effet, les impôts sur la production sont basés sur des valeurs moins mobiles et moins manipulables, qui ont donc l'avantage d'être plus captives que les profits. Cependant, les impôts sur la production ont tendance à affecter la compétitivité des entreprises. C'est par ailleurs cet argument qui a motivé la suppression progressive de la CVAE, une cotisation assise sur la valeur ajoutée des entreprises. Le taux de cotisation de la CVAE a donc d'abord été divisé par deux en 2021 puis de nouveau par deux en 2023 et réduit en 2024 pour atteindre 0,094 % de la valeur ajoutée de 2024 pour un chiffre d'affaires de 3 millions d'euros à 0,263 % pour un chiffre d'affaires de 10 millions d'euros et à 0,28 % pour un chiffre d'affaires de plus de 50 millions d'euros. Toutefois, en raison de la situation budgétaire française, la Loi de

Finances pour 2025 (votée fin 2024) a officiellement acté le report de la suppression définitive de la CVAE à 2030 et la Loi de Finances pour 2026 (votée début 2026) l'a de nouveau fait. La CVAE présente toutefois une double dimension budgétaire : au-delà de son rendement pour l'État, elle constitue une ressource importante pour les collectivités territoriales. Son maintien ou son éventuelle revalorisation pourrait, en théorie, renforcer les incitations territoriales à attirer de l'activité économique, sous réserve d'un calibrage compatible avec les objectifs de compétitivité et d'équité intersectorielle. La CVAE, en touchant la valeur ajoutée des entreprises, a aussi l'avantage d'être un impôt qui est indépendant de la localisation du profit, et donc ressemble à un impôt minimum touchant toutes les entreprises sur le territoire national quelles que soient leurs stratégies d'optimisation fiscale.

Un autre levier pour faire contribuer les entreprises réside dans la réforme de certains régimes dérogatoires. Bien qu'il ne soit plus considéré comme une dépense fiscale, en 2022 le régime mère-fille représentait un manque à gagner pour l'État de près de 30 milliards d'euros. Ce régime coexiste avec le régime d'intégration fiscale qui représentait quant à lui, une moindre recette de 13,5 milliards d'euros pour l'État en 2022. Ces dispositifs découlent de la nécessité d'éviter les doubles impositions des bénéfices au sein d'un même groupe, conformément à la directive européenne 90/435/CEE du 23 juillet 1990¹⁹⁹. Leur coût fiscal n'est ainsi plus renseigné dans le Tome 2 du PLF depuis 2023. Il est

¹⁹⁸ [Abdelsalam, A., Delatte, A. L., & Guillaume, A. \(2025\). La place des dépenses fiscales et socio-fiscales dans le système des prélèvements et dépenses publics en France](#)

[depuis 1979 : une base de données inédite. Revue d'économie politique, 353\(3\), 489-536.](#)

¹⁹⁹ [Voir Rapport particulier N°2 - Comment l'impôt sur les sociétés affecte-t-il les comportements ?](#)

aujourd'hui impossible de supprimer totalement ces régimes sans contrevenir au droit européen et à la logique louable de non double imposition. Cependant, une réforme ciblée reste envisageable : par exemple, augmenter la fraction des dividendes réintégrée dans le résultat imposable (QPFC), dans le cas du régime mère-fille, permettrait d'en réduire le coût budgétaire tout en préservant sa logique économique. Cela nécessiterait néanmoins une renégociation de la directive « mère-fille » au niveau européen qui pourrait s'ouvrir du fait de la transcription dans le droit européen des dispositions de l'accord sur l'impôt minimum mondial pour les entreprises. Dans ce cas, il conviendrait de réformer dans le même temps le régime d'intégration fiscale des multinationales, lui aussi coûteux et sujet à des abus, en alignant la QPFC de ce dispositif sur celle du régime mère-fille. Toutefois, les possibilités de réformes restent limitées du fait de la non double imposition et de l'arrêt *Steria* de la CJUE de 2015, qui établit que la France ne peut pas traiter différemment les sociétés mères en fonction du pays d'établissement de leurs filiales (en somme, elle ne peut pas traiter défavorablement les sociétés mères qui détiennent des filiales à l'étranger). Néanmoins, ces réformes, même limitées, permettraient de réduire les distorsions fiscales liées aux mille-feuilles des dispositifs fiscaux existants (mère-fille, intégration fiscale, plus-value fiscale à long terme etc.) pour les groupements d'entreprises.

Compte tenu des difficultés juridiques que représenterait une redéfinition des dispositifs fiscaux susvisés, il apparaît possible de réformer l'imposition des

« cash box » comme le souligne le récent rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO). Cela permettrait de répondre aux enjeux autour de la taxation du patrimoine dit « productif » détenu le plus souvent dans des holdings sans contrevenir à l'investissement productif²⁰⁰. Un tel dispositif pourrait s'inspirer des dispositifs luxembourgeois pour lesquels l'impôt sur la fortune nette des entreprises touche la valeur nette globale des actifs. Cet impôt touche également la trésorerie, afin d'en limiter la constitution de réserves excessives. Le nouveau dispositif pourrait également s'inspirer du modèle irlandais de *Close Company Surcharge* (CCS), un impôt complémentaire de 20 % sur les revenus et les plus-values logés durant une longue période au sein de la holding, sans être réinvestis.

Enfin, et comme nous l'avons évoqué précédemment, la coopération internationale serait une solution efficace pour mettre les entreprises à contribution de l'effort budgétaire. Une telle coordination apparaît cependant difficile aujourd'hui. Considérer le bénéfice à l'échelle mondiale afin de l'allouer aux différents pays ensuite selon certains critères choisis, aurait en effet l'avantage d'éviter les mécanismes de contournement des impôts nationaux mis en place par les entreprises. Un tel dispositif suppose cependant un accord mondial qui est aujourd'hui difficile (voire impossible) à obtenir. Une alternative consisterait à instaurer un impôt minimum pour les entreprises, tous prélèvements et aides confondus, sur le modèle de celui que l'on peut imaginer pour les personnes. Cet impôt

²⁰⁰ [Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, CPO, Décembre 2025.](#)

s'appliquerait à toutes les entreprises françaises en France et à l'étranger, ainsi qu'aux entreprises étrangères en France. Il aurait pour objectif premier de neutraliser le

différentiel de taxation observé entre les petites et moyennes entreprises, entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises (voir *Graphique 2*).

Mesures possibles concernant l'imposition des profits et de la production

- Hausse du taux d'imposition sur les sociétés (IS) de 25 % à 33,5 % : **de 4,4 Md€²⁰¹ (réactivité partielle des entreprises) à 8 Md€** (absence de réactivité).
- Réforme ciblée du régime mère-fille et d'intégration fiscale notamment à travers les QPFC et renégociation au niveau européen de la directive mère-fille.
- Imposer les revenus logés sur une longue durée au sein de holdings contrôlées par un nombre limité de personnes physiques : **1,0 Md€²⁰²**.
- Revenir au taux de CVAE de 2023 : **environ 4 Md€**.
- Revenir au taux de CVAE de 2021 : **environ 12 Md€**.
- Impôt minimum sur les entreprises à partir d'une base fiscale peu mobile, à l'instar de la proposition d'imposition minimum sur les très hauts revenus : la valeur ajoutée européenne par exemple.

3. Fiscalité des entreprises : sortir de la logique d'empilement, reconstruire l'équilibre

Le modèle français, caractérisé par un niveau élevé de prélèvements obligatoires, permet une socialisation importante des revenus. Cette socialisation se fait notamment à la faveur des entreprises à travers différents mécanismes : baisse des taux d'imposition nominaux, hausse des aides directes (subventions) et indirectes (crédits d'impôt, exonérations), mise en place de régimes dérogatoires. Ce phénomène a été accentué

par une compétition fiscale internationale renforcée depuis le début des années 2000 et qui encourage les États à proposer une fiscalité favorable aux entreprises pour attirer ces dernières et améliorer la compétitivité des entreprises nationales. En somme, les aides publiques aux entreprises atteignaient 208 milliards d'euros en 2023. Tout ceci participe d'une fiscalité avantageuse pour les entreprises, en particulier pour les grandes entreprises et les multinationales dont les marges de manœuvre sont plus grandes.

La puissance publique a donc investi largement dans des politiques de

²⁰¹ [Laurent Bach, IPP, "L'impôt sur les sociétés fait-il recette ?", octobre 2024](#)

²⁰² Recommandation n°16.1 du rapport « [Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine, CPO, Décembre 2025](#) ».

compétitivité internationale, renonçant ainsi à d'importantes recettes. Toutefois, le modèle actuel est partiellement inefficace : d'une part, la baisse des taux d'imposition nominaux (en particulier sur les bénéfiques) engendre d'importants manques à gagner pour la puissance publique ; d'autre part, les politiques de hausse des aides (en particulier la politique de réduction du coût du travail), visant à encourager l'emploi et améliorer la compétitivité des entreprises, ont des effets pervers et ne remplissent pas toujours leurs objectifs (effets d'aubaine, trappes à bas salaires). De plus, la coopération internationale, envisagée comme solution au problème de compétition fiscale accrue, n'a pas abouti, ce qui oblige les États à trouver des solutions nationales.

Pour remédier à cela, il est d'abord nécessaire de nettoyer le « mille-feuille » des aides aux entreprises pour supprimer ou réformer celles dont l'efficacité est contestée et ensuite de trouver, sans pour autant reproduire les politiques passées, de nouvelles recettes. Une réforme du système des exonérations de cotisations sociales semble ainsi pertinente, elle permettrait d'éliminer les trappes à bas salaire créées par la politique tout en engendrant des recettes. De même, la fiscalité des bénéfiques et de la production des entreprises pourrait être modifiée pour mieux mobiliser ces dernières dans l'effort collectif. Enfin, les régimes dérogatoires tels que le régime mère-fille ou le régime d'intégration fiscale pourraient également être réformés pour assurer de plus amples recettes pour la puissance publique. En somme, il s'agit de sortir d'une logique de subvention massive, devenue coûteuse et distorsive pour réorienter l'effort public, et mieux mettre à contribution les entreprises.



CHAPITRE 7
Éducation

—

Remerciements et contributions

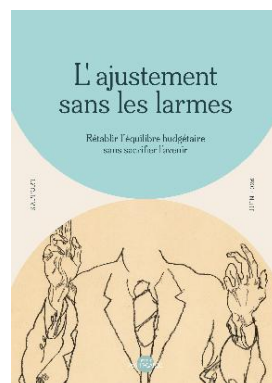
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur le champ des dépenses d'éducation, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Nagui BECHICHI ; Gustave KENEDI ; Élise HUILLERY ; Marc GURGAND.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Éducation

Synthèse :

L'éducation représente un effort budgétaire majeur en France : la dépense intérieure d'éducation atteignait 189,9 milliards d'euros en 2023 (6,7 % du PIB), financée à plus de 80 % par des fonds publics. Pourtant, cette dépense est inégalement répartie entre les niveaux d'enseignement. Le premier degré, après correction du compte d'affectation spéciale « Pensions », se situe parmi les 25 % des pays de l'OCDE qui dépensent le moins, tandis que le second degré bénéficie d'un effort supérieur de 13 % à la moyenne internationale. Les classes françaises restent plus chargées que la moyenne : 21,7 élèves dans le primaire contre 19 dans l'OCDE, et 25,6 au collège contre 20,7.

Cette sous-dotation relative s'accompagne d'une dégradation marquée des résultats. Entre 2003 et 2022, le score PISA en mathématiques a chuté de 37 % en France (contre 22 % pour la moyenne OCDE), et la proportion d'élèves en grande difficulté est passée de 22 % à 29 %. Parmi les facteurs explicatifs, la faible attractivité du métier enseignant est centrale : les salaires sont inférieurs d'environ 26 % à la moyenne de l'OCDE et ont baissé en valeur réelle depuis 2000, entraînant une chute de 58 % du nombre de candidats aux concours du second

degré. La segmentation statutaire (certifiés/agrégés), la formation insuffisante et la « filiarisation » croissante du système, qui accentue les inégalités sociales et de genre, aggravent le tableau.

Le chapitre identifie cependant une opportunité majeure : la baisse démographique, avec un recul de 20 % des naissances entre 2010 et 2024 et une diminution attendue de 1,7 million d'élèves dans le premier degré d'ici 2034. Plutôt que de réduire mécaniquement les dépenses, cette contraction devrait servir à redéployer les moyens existants. L'IPP estime que maintenir les effectifs enseignants pour réduire la taille des classes générerait un gain économique de 4,5 milliards d'euros et des recettes fiscales supplémentaires de 2,9 milliards d'euros.

Le chapitre propose plusieurs pistes concrètes. En investissement : réduire la taille des classes en priorité dans l'éducation prioritaire, revaloriser les salaires en alignant les professeurs des écoles et les certifiés sur la grille des agrégés (coût estimé de 3,8 milliards d'euros), développer le tutorat individualisé, et mieux financer le premier cycle universitaire dont le taux d'échec atteint 56 % en première année de licence. En réallocation : réduire le financement public de l'enseignement privé sous contrat (3,5 milliards d'euros d'économies potentielles) en y intégrant des critères de mixité sociale, et réformer les

dispositifs d'orientation jugés peu efficaces malgré leurs 400 millions d'euros de budget annuel.

Le chapitre rappelle que l'éducation constitue l'un des rares investissements publics dont le rendement économique et social dépasse largement le coût initial, et qu'elle ne peut être pensée indépendamment des politiques sociales, territoriales et économiques.

1. L'éducation le parent pauvre des politiques publiques ?

1.1. La place de l'éducation dans le budget de l'État

L'éducation constitue l'un des principaux postes de dépense publique en France et occupe une place centrale dans le budget de l'État. À l'échelle de l'ensemble des acteurs publics et privés, la dépense intérieure d'éducation (DIE) atteignait 189,9 milliards d'euros en 2023²⁰³, soit 6,7 % du PIB. Cette dépense est financée à 55,1 % par l'État, à 23 % par les collectivités territoriales et à 3,7 % par les autres administrations publiques et la Caisse d'allocations familiales (CAF), ce qui signifie que 81,8 % de l'effort éducatif relève de financements publics, pour un total de 155,3 milliards d'euros. Ces dépenses sont largement constituées de rémunérations : 71,3 % correspondent à des salaires, charges et pensions, dont 48,3 % affectés au personnel enseignant. Plus spécifiquement, en 2024, la mission interministérielle

« Enseignement scolaire », qui couvre l'enseignement scolaire hors enseignement supérieur, s'élève à 86,4 milliards d'euros, dont 80,5 milliards d'euros sont consacrés aux dépenses de masse salariale²⁰⁴. Un budget important qui couvre près de 12 millions d'élèves dans le premier et le second degré et environ 1,2 million de personnels, dont 850 000 enseignants, faisant de l'Éducation nationale le premier employeur public du pays. Cette structure traduit à la fois le caractère fortement intensif en travail du système éducatif, où la rémunération des personnels représente la composante dominante de la dépense, et le poids important de cette dépense dans le budget général.

1.2. Des dépenses d'éducation inégalement réparties

En 2021, la France consacrait 5,4 % de son PIB aux dépenses d'éducation, contre 4,9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Toutefois, ce poids plus important est en partie un artefact statistique du fait du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »²⁰⁵, sa comptabilisation diminue les dépenses d'éducation à 5,0 % du PIB pour la même année soit un niveau équivalent à la moyenne de l'OCDE. Cette correction a également un impact direct sur la dépense par élève. En 2023, sans prise en compte du correctif CAS « Pensions » la dépense intérieure d'éducation par élève s'établissait à : 8 450 euros pour le premier degré, 11 320 euros pour le second degré et 13 060 euros pour l'enseignement supérieur. Toutefois, après neutralisation du CAS « Pensions » selon la méthode proposée par

²⁰³ [L'éducation nationale en chiffre - Depp 2025.](#)

²⁰⁴ [Analyse de l'exécution budgétaire 2024 - Cour des comptes 2025.](#)

²⁰⁵ [Perspectives Budgétaires. Chapitre 4 - IPP](#)

l'IPP²⁰⁶, elle s'établit à 7 726 euros dans le premier degré, 10 334 euros dans le second degré et 12 259 euros dans l'enseignement supérieur. Au sein du supérieur, ces moyennes recouvrent des écarts importants : environ 10 110 euros par étudiant à l'université contre 15 710 euros en classes préparatoires aux grandes écoles. Ces corrections ont donc des impacts importants qu'il est essentiel de prendre en compte lors de comparaisons internationales : après correction, la dépense par élève du premier degré apparaît ainsi encore plus faible situant la France dans les 25 % des pays membre de l'OCDE qui dépensent le moins à ce niveau-là.

Des déséquilibres persistent néanmoins entre niveaux d'enseignement au regard des standards internationaux. La dépense par élève dans le premier degré demeure inférieure d'environ 11 % à la moyenne des pays de l'OCDE, tandis qu'elle est supérieure de 13 % dans le second degré. En parallèle, les dépenses de l'État pour l'enseignement élémentaire représentent 1,3 % du PIB (contre 1,5 % en moyenne OCDE) et celles consacrées à l'enseignement secondaire 2,6 % du PIB (contre 2,0 % en moyenne OCDE)²⁰⁷. Ces agrégats masquent toutefois une forte hétérogénéité des coûts unitaires au sein du secondaire, liée à la diversité des formations (collèges, lycées généraux, technologiques et professionnels) et à leurs niveaux respectifs d'encadrement. En outre, ces comparaisons internationales ne neutralisent pas l'effet du compte d'affectation spéciale « Pensions », ce qui complique l'interprétation des écarts observés. Néanmoins, les travaux de l'IPP suggèrent que le biais induit par le CAS

« Pensions » est d'un ordre de grandeur comparable pour le primaire et le secondaire, ce qui ne remet pas en cause le constat d'une allocation différenciée des ressources entre ces deux niveaux. Pris globalement, ces écarts de dépense se traduisent dans les conditions d'encadrement : les classes du premier degré comptent en moyenne 21,7 élèves en France, contre 19 en moyenne dans les pays de l'OCDE, et celles du collège 25,6 élèves contre 20,7 en moyenne OCDE²⁰⁸.

Enfin, les collectivités territoriales jouent un rôle majeur dans l'investissement éducatif, en particulier en matière de construction et de rénovation des établissements. En 2022, ces dépenses ont atteint 8,4 milliards d'euros, soit environ 15 % des dépenses d'équipement du secteur local²⁰⁹. Mais ces investissements pèsent lourd sur les budgets des collectivités territoriales entraînant mécaniquement de fortes inégalités territoriales sur la qualité des établissements scolaires publics.

1.3. Un système éducatif qui se dégrade

Le niveau des élèves français se dégrade fortement ces dernières années, notamment depuis la crise COVID, et ce davantage que dans les autres pays. Les résultats des élèves français aux évaluations internationales PISA sont dans la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, les résultats en mathématiques et en français ont connu une forte dégradation depuis 30 ans. Entre 2003 et 2022, la France observe une baisse de 37 % du score PISA en mathématiques contre 22 % pour la moyenne des 23 pays de

²⁰⁶ [Chapitre 3 – Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? Institut des politiques publiques \(IPP\). Juin 2026.](#)

²⁰⁷ [L'enseignement primaire – Cour des comptes.](#)

²⁰⁸ [Éducation : comment mieux orienter la dépense publique - CAE 2025](#)

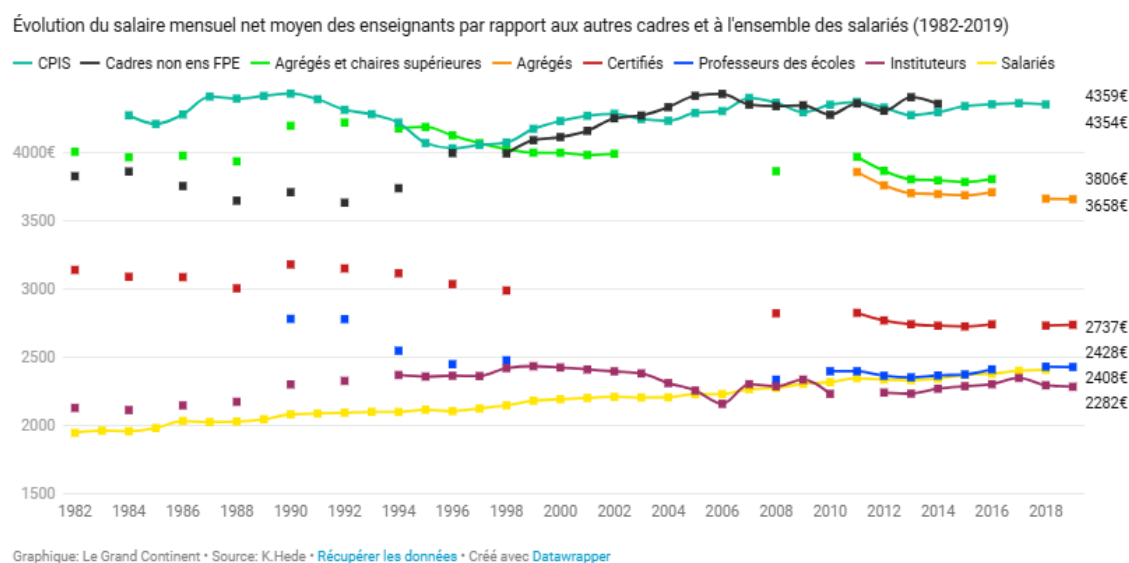
²⁰⁹ [L'enseignement primaire – Cour des comptes.](#)

l'OCDE étudiés dont les données sont disponibles à chaque vague de l'enquête²¹⁰. Les élèves en grande difficulté en mathématiques (ayant un niveau inférieur au niveau 2 de l'échelle PISA) sont passés de 22 % à 29 % des effectifs entre 2012 et 2022. On trouve des résultats similaires concernant la compréhension écrite et la culture scientifique.

La dégradation mesurée des performances scolaires et, plus largement, de l'efficacité du système éducatif français semble résulter d'un faisceau de facteurs structurels, dont l'importance relative reste difficile à quantifier précisément, mais dont les

effets cumulés sont désormais bien documentés. Un premier élément d'explication tient à une attractivité insuffisante des carrières enseignantes, liée à des niveaux de rémunération durablement inférieurs aux standards internationaux (environ 26 % de moins que la moyenne de l'OCDE pour des temps horaires supérieurs²¹¹), susceptible de peser à la fois sur le recrutement et sur la rétention des enseignants. Ainsi, selon Kevin Hédé, alors qu'entre 2005 et 2019, les salaires enseignants ont augmenté en moyenne de 11 % dans les pays de l'OCDE, ils ont baissé de 2 à 6 % en France sur la même période (et de 7 % à 10 % depuis 2000), voir *Graphique 1*²¹².

Graphique 1 : L'évolution du salaire moyen des enseignants par rapport aux cadres et à l'ensemble des salariés



Source : Kevin Hédé, *10 points sur les salaires enseignants*, Le Grand Continent, 12 juin 2022.

Lecture : Entre 1990 et 2019, le salaire moyen des professeurs des écoles a convergé avec celui de la moyenne des salariés.

²¹⁰ [PISA 2022 Results. The State of Learning and Equity in Education Publication Volume I, December 2023, OECD.](#)

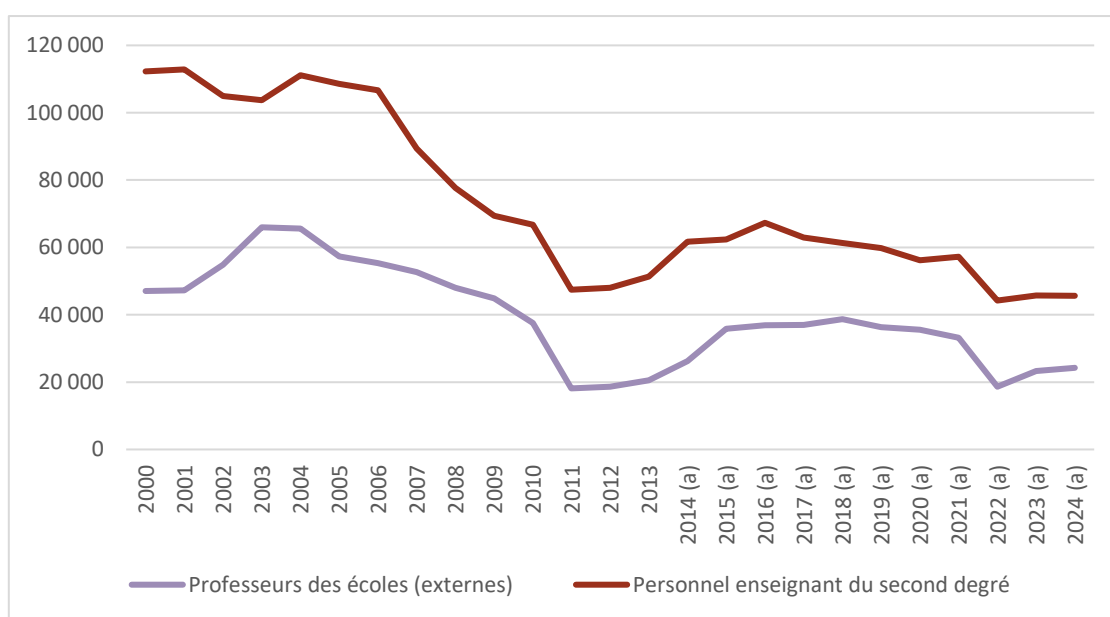
²¹¹ [Regard sur l'éducation, Rapport de l'OCDE, 2024.](#)

²¹² [10 points sur les salaires enseignants, Kevin Hédé, Le Grand Continent, Juin 2022.](#)

Au-delà du niveau moyen de rémunération, le système français se caractérise par une forte segmentation statutaire des enseignants (certifié, agrégé), qui nuit à la lisibilité des carrières, à l'attractivité relative des métiers de l'enseignement, et à la progression salariale au cours de la carrière. On observe depuis les années 2000 des tensions croissantes sur le recrutement,

caractérisées par un nombre insuffisant de candidats par poste, pouvant induire un effet de composition défavorable (baisse du niveau moyen des enseignants, de l'adéquation des profils recrutés)²¹³. Par exemple, on observe une baisse de 58 % du nombre de candidats présents aux concours de personnels enseignants du second degré public (voir *Graphique 2*).

Graphique 2 : Évolution du nombre de candidats aux concours d'enseignement premier et second degré, 2000-2024



Source : *DEPP, Séries chronologiques de données statistiques sur le système éducatif*. Hors session exceptionnelle pour l'année 2014. (a) Session supplémentaire comprise dès 2014.

L'attractivité et le niveau de rémunération des personnels enseignants ne constituent pas les seuls facteurs susceptibles d'expliquer la dégradation singulière des performances du système éducatif français. La formation initiale et continue des enseignants demeure insuffisamment orientée vers les enjeux pédagogiques, notamment au regard de

l'hétérogénéité croissante des publics scolaires. Le recours accru aux enseignants contractuels, conséquence notamment des difficultés de recrutement aux concours, pose également la question de l'homogénéité des parcours de formation et, plus largement, de la cohérence des pratiques pédagogiques. Par ailleurs, les évolutions institutionnelles récentes ont modifié en profondeur les

²¹³ DEPP, *Séries chronologiques de données statistiques sur le système éducatif* et *Enseigner : une vocation à reconstruire, un équilibre à restaurer*, HCSP, Juin 2025.

trajectoires scolaires. La réforme du baccalauréat et les nouvelles modalités d'accès à l'enseignement supérieur ont complexifié les choix d'orientation, dans un contexte où l'accès à l'information demeure socialement différencié. Ces transformations sont susceptibles d'affecter à la fois la composition des publics étudiants et les conditions d'apprentissage, contribuant ainsi au creusement des inégalités scolaires. Cette dynamique rejoint l'analyse proposée par Camille Peugny dans son dernier ouvrage « Le triomphe des égoïsmes », selon laquelle la massification scolaire des années 1980 a progressivement laissé place à une « filiarisation » croissante et à une multiplication des parcours, accentuant les inégalités tant du point de vue de l'origine socio-économique des élèves que du genre. Cette segmentation s'observe notamment dans les trajectoires scientifiques : à chaque palier d'orientation, la proportion de filles diminue dans les filières STIM (science, technologie, ingénierie et mathématiques)²¹⁴. Si elles représentent encore 54 % des élèves en seconde générale et technologique, elles ne sont plus que 43 % à suivre deux spécialités scientifiques en première, puis environ 25 % à s'engager dans une filière STIM après le baccalauréat. Le système éducatif contribue

ainsi, en amont, à la structuration d'inégalités de genre qui se prolongent sur le marché du travail, avec des conséquences économiques significatives bien que difficiles à chiffrer précisément.

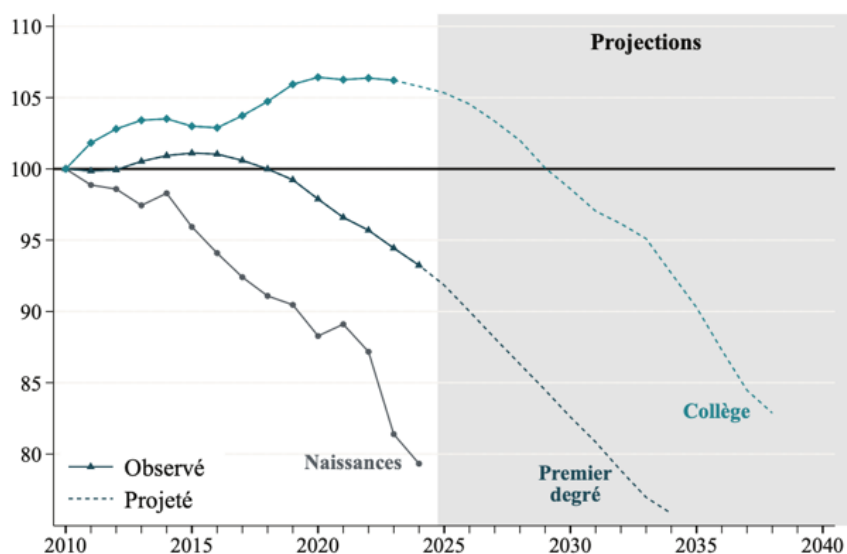
1.4. La baisse de la démographie scolaire : l'opportunité pour construire un modèle plus performant

Le système éducatif français est confronté à un choc démographique d'ampleur inédite depuis plusieurs décennies. Le nombre annuel de naissances a reculé d'environ 20 % entre 2010 et 2024, amorçant une baisse structurelle des effectifs scolaires. Cette dynamique est déjà visible dans le premier degré, dont les effectifs ont diminué d'environ 8 % depuis 2015. Les projections indiquent une poursuite de cette tendance : à l'horizon 2034, les effectifs du premier degré pourraient encore reculer de près de 19 %, soit une diminution cumulée de l'ordre de 1,7 million d'élèves²¹⁵. Cette contraction progressive, illustrée par la *Graphique 3*, constitue un changement structurel majeur pour l'organisation du système éducatif.

²¹⁴ [Filles et mathématiques – IGF 2025](#)

²¹⁵ [Perspectives Budgétaires, Chapitre 4 - Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? IPP.](#)

Graphique 3 : Évolution et projections annuelles des effectifs d'élèves, 2010-2038 (bas 100 en 2010)²¹⁶



Source : Graphique 4.2, *Perspectives Budgétaires, Chapitre 4 - Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? IPP.*

Cette baisse démographique ne doit cependant pas être interprétée comme une simple opportunité d'ajustement budgétaire. Au regard des tensions observées sur le niveau des élèves, des difficultés de recrutement et de rémunération des enseignants, ainsi que du creusement des inégalités scolaires, une réduction mécanique des dépenses d'éducation risquerait d'amplifier des fragilités déjà identifiées. Les dépenses d'éducation constituent en effet l'une des rares catégories de dépenses publiques pouvant être assimilées à un investissement productif de long terme, dont les retombées en termes de croissance, d'emploi et de recettes fiscales futures en assurent, au moins partiellement, l'autofinancement intertemporel²¹⁷. Même dans une logique

strictement budgétaire, leur priorité peut donc être défendue. La contraction des effectifs scolaires devrait ainsi être envisagée non comme un levier de réduction de la dépense, mais comme une occasion de redéployer les moyens existants. Elle pourrait permettre, par exemple, d'améliorer les taux d'encadrement, de soutenir une revalorisation salariale des personnels enseignants et encadrants, de dégager du temps pédagogique par la réduction des charges administratives pesant sur les enseignants, ou encore de renforcer l'accompagnement individualisé des élèves par la généralisation de dispositifs de tutorat.

²¹⁶ *Perspectives Budgétaires, Chapitre 4 - Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? IPP.*

²¹⁷ Grenet J. et Landais C. *Éducation: comment mieux orienter la dépense publique, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 84, mai 2025.*

2. L'école comme bien commun : investir dans l'éducation malgré la contrainte budgétaire

Le recul durable des effectifs scolaires ouvre une phase nouvelle pour le système éducatif français. Dans un contexte de finances publiques contraintes, cette évolution pourrait être interprétée comme une opportunité de réduction mécanique des dépenses. Comme souligné plus haut ce choix apparaît comme fortement contreproductif. Les défis auxquels l'école est confrontée (tensions sur l'attractivité du métier enseignant, hétérogénéité croissante des publics, creusement des inégalités scolaires) invitent au contraire à considérer la baisse démographique comme un levier stratégique de transformation plutôt que comme un simple facteur d'ajustement budgétaire.

Comme nous l'avons souligné, les dépenses d'éducation relèvent d'une logique d'investissement de long terme. Leur rendement économique et social, bien que diffus et intertemporel, est largement documenté : capital humain, productivité, recettes fiscales futures, cohésion sociale. Même dans une perspective strictement budgétaire, l'éducation figure parmi les rares politiques publiques susceptibles de générer des retours économiques significatifs. La question n'est donc pas de savoir si la dépense doit diminuer à mesure que les effectifs baissent, mais comment les marges ainsi dégagées peuvent être réallouées pour améliorer structurellement la qualité du système. Les arbitrages budgétaires à venir opposent donc deux trajectoires : une réduction immédiate

des dépenses ou un redéploiement stratégique des moyens vers l'amélioration qualitative du système éducatif.

Il convient toutefois de souligner que les marges budgétaires dégagées par la seule baisse démographique demeureront limitées au regard de l'ampleur des besoins d'investissement identifiés pour moderniser le système éducatif. Une étude de l'IPP²¹⁸ estime les gains budgétaires associés à l'horizon 2034, à taille de classe constante aux niveaux observés en 2024, à 3,4 milliards d'euros. Mais l'institut souligne également que cette solution serait socialement moins rentable qu'un maintien des effectifs actuels, et donc d'une diminution de la taille des classes, qui permettrait de dégager un gain économique estimé à 4,5 milliards d'euros et un supplément de recettes fiscales d'environ 2,9 milliards d'euros. De plus, les estimations disponibles suggèrent que l'effort supplémentaire nécessaire pourrait atteindre 1,4 % du PIB²¹⁹, dépassant de fait les gains ici présentés. Autrement dit, le choc démographique peut constituer un levier d'ajustement partiel, mais il ne saurait se substituer à une stratégie d'investissement plus ambitieuse et structurelle en faveur de l'éducation. Une telle stratégie suppose, d'une part, de hiérarchiser les priorités en identifiant les besoins les plus urgents et les politiques dont l'efficacité est la mieux établie dans un contexte budgétaire contraint ; d'autre part, de réexaminer la composition actuelle de la dépense afin d'identifier les redéploiements possibles susceptibles d'améliorer l'efficacité globale de l'effort public en faveur de l'éducation.

²¹⁸ [Perspectives Budgétaires, Chapitre 4 - Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? IPP.](#)

²¹⁹ Agacinski D., Harfi M. et Ly S. T. (2016), *Quelle stratégie pour l'éducation ?* note Enjeux 2017-2027, France Stratégie, juin.

2.1. Identifier les besoins et les dépenses associées les plus efficaces

La réduction de la taille des classes constitue aujourd'hui l'un des leviers les plus robustes d'amélioration des performances scolaires. La France présente encore des tailles de classes supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE : 21,7 élèves en moyenne dans le premier degré contre 19 dans l'OCDE, et 25,6 élèves au collège contre 20,7 en moyenne internationale²²⁰. Or, la littérature empirique identifie la baisse des effectifs par classe comme l'un des rares facteurs dont l'impact positif sur les apprentissages est solidement établi, en particulier pour les élèves issus de milieux défavorisés²²¹. Les travaux récents de l'IPP²²² suggèrent que le maintien des effectifs enseignants malgré la baisse démographique pourrait générer des gains économiques significatifs à moyen terme (estimés à 4,5 milliards d'euros) et des retombées budgétaires de l'ordre de 2,9 milliards d'euros. L'amélioration des taux d'encadrement apparaît ainsi comme un investissement à rendement social et économique élevé.

La restauration de l'attractivité du métier d'enseignant constitue le second pilier d'une stratégie efficace. Les tensions croissantes sur le recrutement, la segmentation statutaire et la progression salariale peu dynamique fragilisent la

capacité du système à attirer et retenir des profils qualifiés. Une politique cohérente suppose de combiner revalorisation salariale, clarification des parcours de carrière et, lorsque cela est nécessaire, recrutements ciblés pour améliorer l'encadrement. Au-delà des niveaux de rémunération, l'attractivité dépend également des conditions d'exercice : stabilité des équipes, réduction des charges administratives, reconnaissance du temps consacré à l'accompagnement individualisé des élèves. L'investissement dans le capital humain des enseignants est un déterminant central de la qualité du système éducatif.

Le développement de dispositifs d'accompagnement individualisé, notamment sous la forme de tutorat, représente un levier complémentaire à fort potentiel²²³. Les inégalités de réussite scolaire se construisent précocement et sont fortement corrélées aux origines sociales. La généralisation de dispositifs d'accompagnement, en particulier dans le premier degré et les établissements relevant de l'éducation prioritaire, permettrait d'agir simultanément sur les apprentissages fondamentaux et sur la réduction des écarts de performance. La mobilisation d'étudiants ou de jeunes diplômés dans des programmes structurés de tutorat constitue une option dont le coût demeure maîtrisé au regard des bénéfices attendus en matière de réussite scolaire et d'insertion ultérieure.

²²⁰ [Éducation : comment mieux orienter la dépense publique - CAE 2025](#)

²²¹ Adrien Bouguen, Julien Grenet, Marc Gurgand. *La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ?* Les notes de l'IPP, Septembre 2017.

²²² [Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique ? IPP, Juin 2025.](#)

²²³ [Éducation : comment mieux orienter la dépense publique - CAE 2025](#)

Mesures possibles pour l'éducation

- Réduire la taille des classes (priorité au réseau d'éducation prioritaire) : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 2,9 Md€*²²⁴
- Aider les étudiants dans la poursuite de leurs études : **534 M€**²²⁵
- Mieux identifier les causes de l'échec
- Rendre plus accessibles et lisibles les dispositifs d'accompagnement sur Parcoursup
- Mettre en place un suivi du parcours des étudiants
- Améliorer l'accompagnement des élèves en mobilisant les étudiants pour généraliser le tutorat dans le primaire sur le temps scolaire.
- Mettre fin à la segmentation statutaire des professeurs en alignant la rémunération des professeurs certifiés sur les professeurs agrégés dans le secondaire : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 2,3 Md€*²²⁶.
- Augmenter la rémunération des professeurs des écoles au niveau de la grille actuelle des professeurs certifiés : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 1,5 Md€*²²⁷.
- Égalisation des coûts de licence et master au niveau de la licence professionnelle : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 2,6 Md€*²²⁸

²²⁴ À long terme faire passer la taille des classes de 22,4 à 18,2 élèves entre 2024 et 2034 permettrait un gain salarial de 4,5 Md€ et un supplément de recettes fiscales de 2,9 Md€ ([Perspectives Budgétaires, Chapitre 4 - IPP](#)).

²²⁵ [Synthèse du rapport public annuel sur les politiques publiques en faveur des jeunes - Cour des Comptes 2025](#).

²²⁶ Chiffrage non dynamique effectué sur les dernières données disponibles de la [DEPP](#) sur les rémunérations moyennes par catégorie d'enseignant. L'écart moyen des enseignants certifiés et agrégés est approximativement de 10 500€ annuel (coût pour l'employeur). Si l'on prend un nombre de professeur certifié de l'ordre de 220 000

alors on obtient un coût approximatif de 2,6 Md€ pour les finances publiques.

²²⁷ Chiffrage non dynamique effectué sur les dernières données disponibles de la [DEPP](#) sur les rémunérations moyennes par catégorie d'enseignant. L'écart moyen des enseignants certifiés et agrégés est approximativement de 4 500€ annuel (coût pour l'employeur). Si l'on prend un nombre de professeur des écoles (premier degré) de l'ordre de 330 000 alors on obtient un coût approximatif de 1,4 Md€ pour les finances publiques.

²²⁸ Recommandation du [CAE](#).

2.2. Réorienter les moyens face aux politiques peu efficaces

À l'inverse, certaines composantes actuelles de la dépense éducative apparaissent moins efficaces au regard des objectifs poursuivis, à commencer par le premier cycle universitaire caractérisé par une forte hétérogénéité dans les taux d'encadrement et des taux d'échecs élevés²²⁹. Le taux de passage de la première à la deuxième année de licence demeure limité (44 %) et 17 % des étudiants quittent l'enseignement supérieur dès la première année sans diplôme. Malgré les dispositifs de remédiation existants²³⁰, l'échec en licence reste élevé. Les conditions d'encadrement constituent un facteur explicatif majeur : la dépense par étudiant à l'université demeure sensiblement inférieure à celle observée dans d'autres filières du supérieur (environ 10 270 euros par étudiant à l'université²³¹ contre 16 370 euros en classe préparatoire aux grandes écoles – CPGE – ou 14 760 euros en section de technicien supérieur²³²). Les écarts de coût annuel de formation traduisent des différences importantes de volume horaire et de taux d'encadrement. Si l'on regarde les coûts de formation du 1^{er} cycle de l'enseignement supérieur on observe également de fortes disparités : 3 700 euros par an pour la licence contre 13 400 euros par an pour les CPGE synonyme d'écarts massifs d'encadrement et du nombre d'heures de formation. Or, ces

variables sont fortement corrélées aux taux de réussite : plus de 80 % en licence professionnelle, environ 70 % en diplôme universitaire de technologie (DUT), contre environ 30 % en licence générale. Ces disparités contribuent également à des inégalités sociales marquées, le coût public de formation d'un étudiant issu des déciles supérieurs de revenu étant environ deux fois plus élevé que celui consacré aux étudiants les plus modestes²³³. Le renforcement ciblé des moyens en premier cycle apparaît ainsi comme une priorité.

Les politiques d'orientation au collège et au lycée illustrent également un décalage entre moyens mobilisés et résultats obtenus. Environ 400 millions d'euros et 8 000 équivalents temps plein sont consacrés à ces missions, mais 35 % des collégiens et 25 % des lycéens se déclarent insatisfaits des informations reçues, et près de 20 % des bacheliers engagés dans le supérieur regrettent leur choix d'orientation²³⁴. La complexification des parcours scolaires, notamment à la suite des réformes du baccalauréat et des modalités d'accès au supérieur, a renforcé le rôle du capital informationnel et accentué les inégalités sociales dans les choix d'orientation. C'est d'autant plus dommageable que les erreurs d'orientation peuvent entraîner des conséquences à très long terme sur les carrières des personnes²³⁵. Au niveau macroéconomique, elles ont des coûts budgétaires qu'il est encore difficile de

²²⁹ [Synthèse du rapport public annuel sur les politiques publiques en faveur des jeunes - Cour des Comptes 2025](#)

²³⁰ IPP, janvier 2026

²³¹ Données [MENESR-DEPP](#), France entière pour l'année 2021.

²³² Données [MENESR-DEPP](#), France entière pour l'année 2021.

²³³ [Note CAE, décembre 2021](#)

²³⁴ [Synthèse du rapport public annuel sur les politiques publiques en faveur des jeunes - Cour des Comptes 2025](#)

²³⁵ G. Thebault et N. Benchichi, *Admission Post Bac : les lycéens refusés au tirage au sort pour leur premier choix ont un parcours universitaire plus difficile*. Insee Analyses No 62, janvier 2021.

quantifier. Une réallocation des moyens existants vers des dispositifs plus efficaces et une meilleure articulation entre information, accompagnement et suivi des parcours apparaissent alors nécessaires.

Enfin, la question du financement public de l'enseignement privé sous contrat, qui s'élève à 9 milliards d'euros en 2025 (11 à 13 milliards d'euros si l'on prend en compte les collectivités territoriales), s'inscrit dans une réflexion plus large sur la cohérence et l'équité de l'allocation des

ressources²³⁶. La transparence limitée des modalités de répartition et l'intégration insuffisante de critères sociaux dans les mécanismes d'allocation interrogent la capacité du système à orienter prioritairement les moyens vers les publics et les territoires qui en ont le plus besoin. Qui plus est, la baisse anticipée de la démographie scolaire risque d'accentuer les inégalités entre enseignement privé et public, notamment par une plus forte ségrégation sociale en milieu scolaire dans les grandes villes françaises, comme le souligne l'IPP²³⁷.

Mesures possibles pour l'éducation

- Réduire le financement public des établissements privés : **3,5 Md€**²³⁸
- Préciser dans les documents budgétaires, les modalités de répartition des financements entre l'enseignement public et privé sous contrat²³⁹
- Intégrer dans les modèles d'allocation des moyens, des critères tenant compte du profil (notamment social) des élèves et des performances de l'établissement
- Mieux allouer les dépenses d'orientation des élèves du secondaire : **400 M€**²⁴⁰
- Former les enseignants à l'orientation dès la formation initiale
- Adapter les emplois du temps des référents d'orientation pour qu'ils puissent assurer leur mission d'orientation
- Évaluer l'impact des dispositifs de remédiation de façon à mieux allouer les ressources.

²³⁶ [L'enseignement privé sous contrat – Cour des comptes 2023](#)

²³⁷ [Charoussat, Pauline et Grenet, Julien, « Baisse démographique et dynamiques public-privé : vers une ségrégation scolaire accrue dans les grandes villes ? », Notes IPP, n° 124, Institut des politiques publiques, mars 2026.](#)

²³⁸ En 2022, 8 Md€ étaient alloués à l'enseignement privé sous contrat : un modèle dont les résultats sont difficiles à mesurer et qui favorise un recul de la mixité sociale à l'école ([L'enseignement privé sous contrat – Cour des comptes 2023](#)). Similairement, selon l'IPP, « En 2025, le

financement versé par l'État aux établissements privés sous contrat atteignait environ neuf milliards d'euros ». L'Institut souligne également une nécessaire réforme des modalités de répartition des financements publics alloués au secteur privé, notamment par l'intégration explicite d'objectif de mixité sociale.

²³⁹ Pour que le ratio des 20 % soit respecté et mieux justifier les financements accordés aux établissements privés sous contrat

²⁴⁰ [Synthèse du rapport public annuel sur les politiques publiques en faveur des jeunes - Cour des Comptes 2025.](#)

3. Éduquer pour mieux gouverner : reconstruire l'école de la République

Comme nous l'avons souligné tout au long de ce chapitre, l'éducation, à l'instar des politiques climatiques, relève d'une logique d'investissement stratégique pour l'avenir. Elle conditionne à la fois la croissance de long terme et la soutenabilité de notre modèle social. Pourtant, l'état actuel du système éducatif français interroge quant à la capacité de l'État à structurer un modèle cohérent, performant et tourné vers l'avenir. En comparaison européenne, la France présente plusieurs fragilités structurelles : un nombre d'élèves par classe relativement élevé, une forte hétérogénéité des parcours, des mécanismes d'orientation insuffisamment efficaces, une attractivité dégradée du métier enseignant en lien avec des rémunérations peu dynamiques. Alors même que l'école constitue l'un des piliers de la République, fondée sur la promesse d'égalité des chances, l'effort d'investissement apparaît à la fois insuffisant et imparfaitement orienté. L'institution qui, à travers la massification scolaire, incarnait un puissant vecteur d'ascension sociale tend aujourd'hui à reproduire davantage qu'elle ne corrige les inégalités. La « filiarisation » du système scolaire tend à accentuer les hasards de la naissance et produit des effets de plus en plus perceptibles sur la ségrégation sociale et de genre au sein des parcours scolaires.

La question centrale devient alors la suivante : comment dépasser ces inefficiences et reconstruire un modèle éducatif plus équitable et plus performant dans un contexte budgétaire contraint ? La première exigence consiste à réaffirmer la priorité budgétaire accordée à

l'éducation. Investir dans la jeunesse n'est pas une dépense ordinaire : les effets d'autofinancement à long terme sont largement documentés, qu'il s'agisse de gains de productivité, d'amélioration de l'état de santé, de réduction de la pauvreté ou d'augmentation des recettes fiscales futures. L'éducation figure parmi les rares politiques publiques dont le rendement social et économique dépasse largement le coût initial. Refonder le système éducatif « de la cave au grenier » suppose du temps, de la concertation et des moyens à la hauteur des ambitions affichées.

Mais l'effort quantitatif ne saurait suffire. Les politiques éducatives actuelles montrent également leurs limites. Il est vrai que le sous-investissement accumulé au regard des besoins a fragilisé l'institution en dégradant les taux d'encadrement, en alourdissant les charges pesant sur les personnels, en limitant l'accompagnement individualisé des élèves et, en définitive, en affectant la performance moyenne. Mais d'autres facteurs qualitatifs accentuent ces inefficiences, les réformes successives du baccalauréat, de l'accès à l'enseignement supérieur ou de la formation des enseignants ont souvent été conduites sans vision d'ensemble ni concertation suffisante, contribuant à accroître la complexité du système sans en améliorer substantiellement l'efficacité.

Enfin, l'éducation ne saurait être pensée indépendamment des conditions sociales dans lesquelles les élèves évoluent. La réussite scolaire dépend étroitement des inégalités socio-économiques, des conditions de vie, de l'accès à un environnement propice aux apprentissages. Garantir à chaque enfant des conditions matérielles dignes et un cadre d'étude favorable constitue en soi une politique éducative. L'action publique en

matière d'éducation dépasse donc le seul périmètre du ministère de l'éducation nationale et de la recherche : elle implique une approche transversale articulant politiques sociales, territoriales et économiques. Reconstruire l'école de la République suppose ainsi un double mouvement : investir davantage et investir mieux. Il s'agit de réaffirmer l'ambition d'une école réellement ouverte à toutes et à tous, indépendamment de l'origine sociale, du genre ou du territoire. En définitive, éduquer, c'est gouverner sur le long terme : former des citoyens éclairés, critiques et engagés, capables de participer pleinement à la vie démocratique. Redonner à l'école les moyens de remplir cette mission, c'est redonner du sens à la promesse républicaine elle-même.



CHAPITRE 8

Emploi

—

Remerciements et contributions

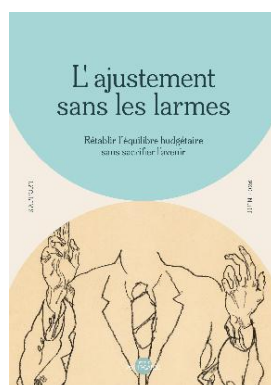
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur le champ des politiques de l'emploi, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Clément BREBION ; Clément CARBONNIER ; Ulysse LOJKINE ; Marc GURGAND.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Emploi

Synthèse :

La France continue de présenter un taux d'emploi faible aux extrémités de la vie active, chez moins de 25 ans (20 points de moins que les pays comparables) comme chez les plus de 60 ans (45 % chez les 60-64 ans contre 65 % en Allemagne). Dans le même temps, la part du travail dans la valeur ajoutée des entreprises est globalement stable depuis 40 ans et les inégalités salariales demeurent contenues. Le salaire minimum, proche de 60 % du salaire médian horaire des salariés du privé, reflète cependant moins un SMIC dynamique qu'une compression de l'échelle salariale, dans un contexte de faiblesse de la négociation collective dans de nombreuses branches.

Depuis les années 1990, la stratégie dominante a consisté à réduire le coût du travail par des exonérations massives de cotisations (88,9 milliards d'euros en 2024). Malgré cela, les résultats sur l'emploi restent limités : le nombre d'heures travaillées par les hommes peu qualifiés a reculé de 40 % en trente ans, et les exonérations ont créé des trappes à bas salaires. Les réformes successives de l'assurance chômage depuis 2019 ont dégagé des économies (environ 2,3 milliards au total) mais au prix d'une précarisation documentée des demandeurs d'emploi, sans effet robuste sur le retour

durable à l'emploi. Parallèlement, le dialogue social s'est affaibli depuis les ordonnances de 2017, tandis que les maladies professionnelles sont en forte hausse, notamment les affections psychiques qui ont doublé depuis 2020.

Face à ce bilan, le chapitre propose de réorienter les politiques de l'emploi autour de trois axes. Pour augmenter les heures travaillées, plutôt que de réduire encore les droits des chômeurs, il suggère de plafonner les indemnités au-dessus de 2 SMIC (1,9 milliard d'économies) et de réinvestir les économies réalisées dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pour améliorer les salaires et la qualité de l'emploi, les pistes incluent la nominalisation des exonérations de cotisations (pour les laisser s'éroder avec l'inflation), un possible retour sur la majoration de la prime d'activité de 2019 (4,6 milliards d'euros), et l'instauration d'un droit à la modulation du temps de travail inspiré du modèle néerlandais.

Enfin, pour gagner en efficacité, le chapitre recommande de rationaliser les dispositifs de soutien à l'emploi, de recentrer les aides à l'apprentissage sur les niveaux infra-bac en supprimant les primes pour les niveaux licence et master dans les grandes entreprises, et de réformer la formation professionnelle dont les dépenses ont bondi de 51 % entre 2020 et 2023. Le chapitre insiste sur la nécessité de ne pas faire des

travailleurs la variable d'ajustement budgétaire, et de penser les politiques de l'emploi en articulation avec les enjeux de santé publique, de cohésion sociale et de transition écologique.

1. Où en sont les politiques de l'emploi ?

1.1. Une valeur travail en pleine transformation

Si l'on se base sur la note du CAE de 2025²⁴¹, les Français travaillent moins que leurs voisins, mais la différence du nombre d'heures travaillées avec les autres pays européens est principalement due à la faiblesse du taux d'emploi. En France en 2023 un individu entre 16 et 74 ans travaillerait en moyenne 980 heures par an. C'est environ 100 heures de moins que les Allemands, 130 heures de moins que les Britanniques et près de 300 heures de moins que les Américains. Cela est principalement dû au fait que le taux d'emploi des jeunes et des seniors est plus faible que pour les pays comparables : le taux d'emploi des 16 – 24 ans en France est environ 20 points de pourcentage en dessous du taux d'emploi des autres pays²⁴². En 2024, le taux d'emploi des 60 – 64 ans était d'environ 45 % en France, contre plus de 55 % au Royaume-Uni et aux États-Unis, et environ 65 % en Allemagne.

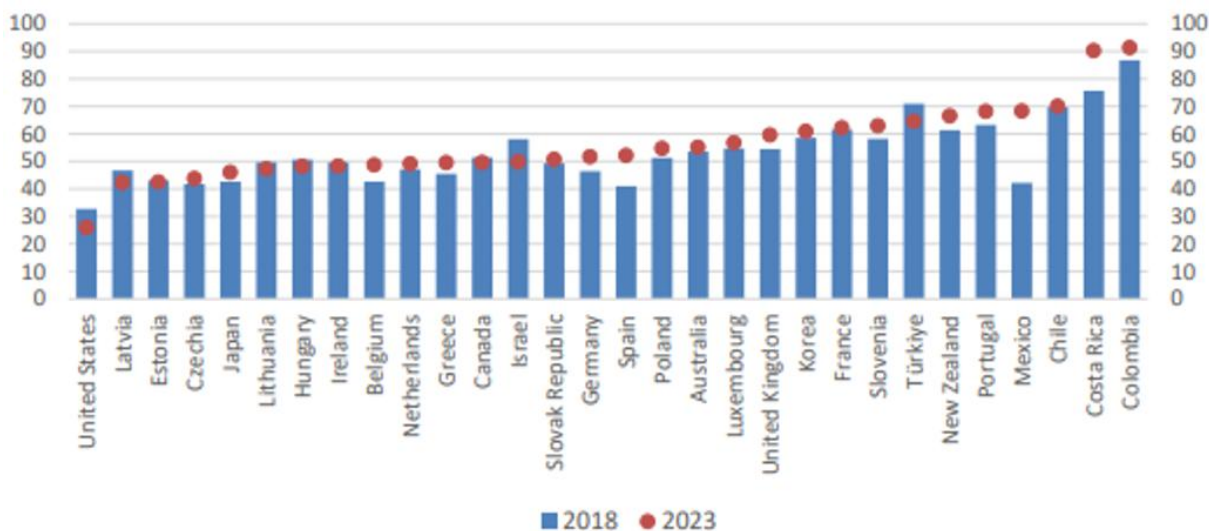
Mais ce moindre taux d'emploi ne signifie pas forcément que les Français accordent moins de valeur au travail. Au contraire, si l'on regarde la valeur numérique du travail, le salaire minimum en France est déjà proche de la cible de la directive européenne sur le salaire minimum contrairement à beaucoup de nos partenaires : 60 % du salaire médian (*voir Graphique 1*). Toutefois, le fait que le SMIC constitue une part relativement stable du salaire médian traduit moins un dynamisme particulier du salaire minimum qu'un faible dynamisme des rémunérations situées au-dessus de celui-ci. Autrement dit, la stabilité du ratio reflète davantage une compression croissante de l'échelle des salaires. Cette situation s'explique en partie par la faiblesse de la négociation collective dans de nombreux secteurs, qui freine la diffusion des hausses salariales au-delà du minimum légal²⁴³. Les salariés français sont aussi nombreux à ne pas être satisfaits de leur rémunération, c'est le cas de 43 % d'entre eux d'après [une enquête commanditée par l'APEC et Terra Nova en 2025](#) et de 46 % d'entre eux [d'après l'European Working Condition Survey](#). Ils sont surtout 52 % à déclarer considérer que leurs salaires sont faibles au regard de leurs efforts et de leurs investissements dans leur travail.

²⁴¹ [Objectif "plein emploi" - CAE 2025](#)

²⁴² Pour l'Allemagne, cette différence tient de la présence plus importante de l'apprentissage (jeune en emploi et étude) comparativement à la France. Néanmoins, cela n'explique que marginalement la différence agrégée du nombre d'heure travaillé ici documentée.

²⁴³ Les données de la DARES relatives au [Bilan annuel de la négociation collective](#) illustrent structurellement ce phénomène de rattrapage des minima de branche par le SMIC, traduisant une atonie des négociations salariales dans plusieurs secteurs.

Graphique 1 : Indice de Kaitz dans les pays de l'OCDE



Note : l'indice de Kaitz est le rapport du salaire minimum brut au salaire médian brut, en %.

Source : base de données OCDE sur les salaires

Les comparaisons du niveau du SMIC ignorent aussi les différences institutionnelles entre pays et l'analyse ne doit donc pas s'arrêter là. De nombreux pays développés se passent de salaires minimums nationaux, et la régulation des salaires y repose plutôt sur des minima sectoriels, comme en Italie ou en Suède. En les prenant en compte, la situation de la France paraît moins exceptionnelle. La France n'est pas, par exemple, le pays où la distribution des salaires est la plus compressée en son début, ce qui est souvent attribué au haut niveau de son salaire minimum. La Suède, l'Italie ou le Portugal ont moins, ou autant, de salariés payés en dessous de 70 % du salaire médian et plus dont le salaire est compris entre 70 % et 95 % du salaire médian²⁴⁴.

Cela dit, de façon cohérente, la France se distingue de fait par un maintien relatif

de la part du travail dans la valeur ajoutée. D'après la DG Trésor, la part du travail dans la valeur ajoutée des sociétés non financières en France est passée de 66,1 % en 1990 à 67,3 % en 2023 (voir Graphique 2) alors que la part du travail dans la valeur ajoutée a décliné dans la plupart des autres pays développés sur la même période²⁴⁵. Le calcul de la part du travail est toutefois dépendant de choix méthodologiques importants qui peuvent brouiller cette analyse. Par exemple, l'analyse du partage de la valeur ajoutée n'intègre qu'imparfaitement la montée des formes d'indépendance précaire (micro-entrepreneurs, faux indépendants), dont les revenus du travail sont mal captés par les statistiques salariales classiques, ainsi que les effets de l'optimisation et de l'évasion fiscales²⁴⁶, susceptibles de biaiser la lecture agrégée du partage travail/capital en

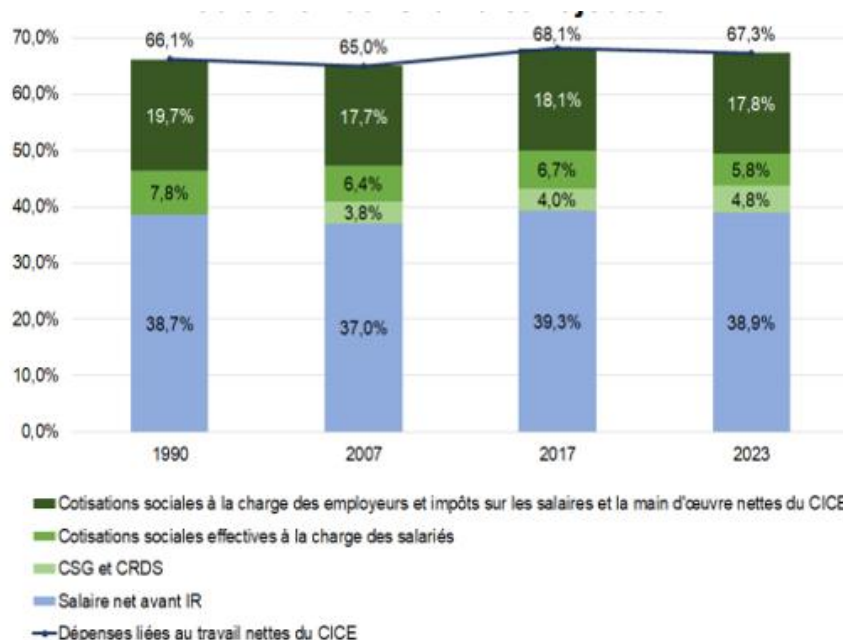
²⁴⁴ Groupe d'experts SMIC | Rapport 2024

²⁴⁵ Karabarounis, 2024

²⁴⁶ Tørsløv, Wier, Zucman (2018), *The Missing Profits of Nations*.

transférant artificiellement le capital entre juridictions.

Graphique 2 : Évolution et décomposition de la part du travail dans la valeur ajoutée²⁴⁷



Source : DG Trésor

Elle se distingue également par une faible croissance des inégalités salariales. La croissance des inégalités salariales est restée contenue en France, à l'inverse de nombreux pays développés. Le rapport interdécile D9/D1 en EQTP est plus bas aujourd'hui qu'il ne l'était en 1996 (2,85 vs. 2,97, voir Graphique 3). Cela peut cacher toutefois des inégalités de temps de travail plus importantes qu'avant. Depuis les années

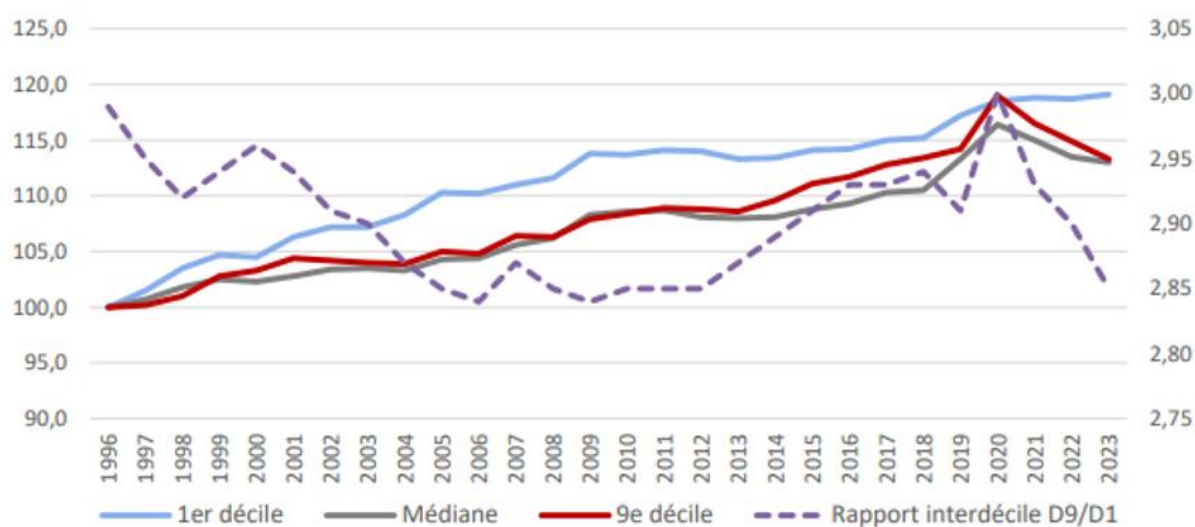
1970, le travail à temps partiel a progressé pour représenter près d'un salarié sur cinq environ aujourd'hui. Pour un quart environ de ces salariés, celui-ci est contraint : 26 % d'entre eux expriment le souhait de travailler plus et sont disponibles pour le faire²⁴⁸. Toutefois, le temps partiel recule depuis 2017 : il concernait 20 % des salariés alors, et seulement 17,5 % d'entre eux en 2024²⁴⁹.

²⁴⁷ Trésor-Eco n°363, Mai 2025

²⁴⁸ Fouad Amar et Sonia Makhzoum (2024). Quelle organisation du temps de travail pour les salariés à temps partiel ? Dares Analyse N°74, Décembre 2024.

²⁴⁹ DARES, 2025.

Graphique 3 : Évolution de la distribution du salaire net en équivalent temps plein (EQTP) depuis 1996 (en euros constants)²⁵⁰



Champ : France hors Mayotte, salarié du privé.

Source : Insee, Bases Tous salariés, séries longues sur les salaires.

1.2. 20 ans de réformes des politiques de l'emploi

Le budget de l'État pour l'emploi en France est relativement faible par rapport à d'autres postes. En 2024, le budget de l'État alloué à la mission Travail et emploi s'élevait à 23 milliards d'euros dont 14,5 milliards d'euros accordés à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, et 7,5 milliards d'euros accordés à l'accès et au retour à l'emploi²⁵¹.

Mais l'État intervient par de nombreuses autres façons sur le marché du travail, notamment en tant que régulateur et garant du dialogue social entre les partenaires sociaux, et surtout à travers le système socio-fiscal. Cela l'a conduit notamment à chercher à faire baisser le coût du travail. Ainsi, la part des cotisations dans

la valeur ajoutée s'est réduite de près de 4 points du PIB entre 1990 et 2023 (27,5 % en 1990 contre 23,6 % en 2023, voir Graphique 2). Cette baisse a été plus que compensée par l'augmentation de la part de la CSG et la CRDS. À la suite de ce mouvement, le coût du travail d'un salarié au SMIC en EQTP a baissé depuis 2005 en euro constant. La France est l'un des pays développés où il coûte le moins cher d'employer un salarié au salaire minimum (voir Graphique 4).

Cette stratégie a été peu efficace pour augmenter l'emploi et les heures travaillées des travailleurs les moins qualifiés. Le nombre d'heures travaillées par les individus peu qualifiés a fortement reculé ces dernières années, alors même qu'ils étaient censés être les principaux bénéficiaires de la stratégie de réduction du coût du travail au niveau du salaire

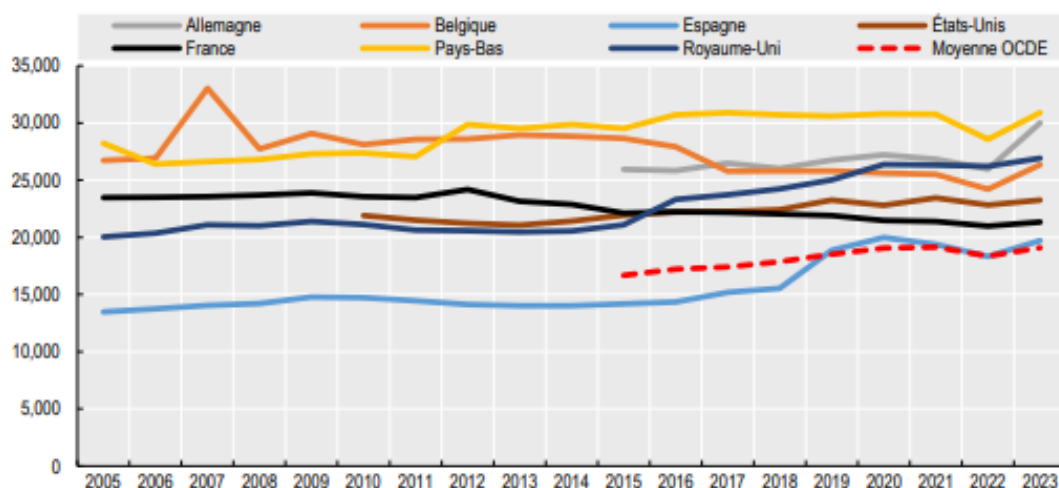
²⁵⁰ Groupe d'experts SMIC | Rapport 2024

²⁵¹ Plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique

minimum. Le nombre d'heures travaillées par les hommes peu qualifiés a reculé de 40 % en trente ans. Et cela est spécifique à la France²⁵². Plus largement, les exonérations de cotisations, à l'origine imaginées pour éviter des trappes à inactivité, se seraient transformées en trappe à bas salaire²⁵³. Cela

interroge l'efficacité d'une stratégie centrée quasi exclusivement sur le coût du travail pour soutenir l'emploi peu qualifié, et renvoie à des facteurs plus structurels : organisation du travail, qualité de l'emploi, santé au travail et segmentation du marché du travail.

Graphique 4 : Évolution du coût du travail d'un salarié au salaire minimum en EQTP entre 2005 et 2023²⁵⁴



Note : La moyenne OCDE est effectuée sur les 24 pays pour lesquels les données sont disponibles : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Corée, Espagne, Estonie, États-Unis, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni, Slovénie, Tchéquie et Turquie

Source: OECD tax-benefit policy database.

L'autre levier à la main de l'État est la gestion de l'assurance chômage. Depuis 2019, plusieurs réformes de l'assurance chômage ont pénalisé l'immense majorité des demandeurs d'emploi tout en ayant des rendements faibles²⁵⁵ et des conséquences importantes sur les inégalités et l'intensité de

la pauvreté. Le changement du mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation a eu des effets positifs sur la durée du chômage des individus concernés mais pas sur la qualité de l'emploi retrouvé. Il a permis d'économiser 1 milliard d'euros²⁵⁶. L'allongement de 4 à

²⁵² [Objectif "plein emploi" - CAE 2025](#)

²⁵³ [Rapport Bozio-Wasmer, 2024](#)

²⁵⁴ [Groupe d'experts SMIC | Rapport 2024](#)

²⁵⁵ En 2025, 94 % des allocataires sont soumis à la réforme, soit 3,3 millions de personnes dont 1,5 millions sont réellement impactés par la réforme (montant ou durée d'indemnisation différente). Les gains affectés à chaque mesure sont des gains estimés *ex ante* que les observations

de la montée en charge de la réforme ont confirmée. ([Principaux enseignements de l'évaluation de la réforme - Unédic 2025](#)).

²⁵⁶ Avant la réforme 52 % des individus mettaient au plus 6 mois à retrouver un emploi contre entre 56 % et 58 % après la réforme ([Principaux enseignements de l'évaluation de la réforme - Unédic 2025](#)).

6 mois de la condition d'affiliation minimale au régime d'Assurance chômage pour ouvrir un droit a également contribué à précariser des populations jeunes et en contrats courts, avec un rendement de 0,8 milliard d'euros²⁵⁷. L'introduction d'une dégressivité pour les allocations élevées semble avoir porté ses fruits et accéléré le retour à l'emploi des allocataires les plus aisés sans affecter ni le type de contrat retrouvé, ni le salaire, ni la création d'entreprise. Elle a rapporté 0,5 milliard d'euros²⁵⁸. L'instauration d'un bonus-malus de cotisations pour certains employeurs en fonction de leur recours aux contrats courts a eu des effets positifs mais reste un dispositif mal compris dont l'effet budgétaire reste incertain²⁵⁹. Pour finir, la loi sur la contracyclicité semble avoir permis de faire d'importantes économies budgétaires en réduisant la durée d'indemnisation, mais sans effet encore démontré sur l'emploi²⁶⁰. Dans l'ensemble, ces réformes ont probablement réussi à dégager de nouveaux espaces financiers afin de résorber le déficit de l'Unédic²⁶¹ mais au prix de droits plus faibles pour les assurés.

Enfin, l'État joue un rôle de régulateur sur le marché du travail et d'arbitre dans les négociations collectives. Les ordonnances de 2017 ont réduit la densité effective de la représentation du personnel, malgré l'obligation du Comité social et

économique (CSE), entraînant une perte marquée du pouvoir de négociation des salariés alors même que la France se caractérise par de forts enjeux de santé et bien-être au travail. La part des établissements couverts par une instance représentative élue recule depuis 2017 et le nombre total de mandats diminue²⁶², en particulier dans les grandes entreprises. Cette évolution peut limiter la capacité de suivi des conditions de travail et de négociation salariale hors SMIC. La négociation collective se maintient là où une représentation existe, mais sur une base plus étroite, et une part significative des accords porte sur des sujets procéduraux (mise en place du CSE, règles internes) plutôt que sur les salaires ou les conditions de travail, ce qui limite son impact redistributif²⁶³. Dans le même temps, la France est caractérisée par un nombre important d'accidents du travail en comparaison internationale²⁶⁴. L'Assurance Maladie dans son rapport annuel sur les risques professionnels souligne qu'en 2024 les IJ versées au titre des AT/MP atteignent 4,9 milliards d'euros et deviennent pour la première fois le premier poste de dépense de la branche AT/MP. Principalement tirées par les maladies professionnelles en forte hausse sur un an (+ 6,7 % vs 2023) et plus précisément par les troubles musculosquelettiques, les maladies liées à

²⁵⁷ Cela stimule la reprise de l'emploi pour les jeunes et les individus en contrat court mais la moitié des emplois retrouvés sont des CDD inférieurs à 2 mois ou de l'intérim ([Rapport Assurance chômage - Dares 2025](#))

²⁵⁸ Cette mesure touche les allocataires les plus aisés ayant perdu un CDI de cadre à temps plein ([Rapport Assurance chômage - Dares 2025](#)).

²⁵⁹ Cela a produit une baisse d'environ 2,5 points de pourcentage du taux de séparation et un allongement de la durée des contrats d'un jour en moyenne ([Rapport Assurance chômage - Dares 2025](#))

²⁶⁰ La réforme de la contracyclicité aurait permis de réaliser près de 4,5 Md€ d'économies ([Unédic, décembre 2025](#)).

²⁶¹ [Les prévisions financières](#) prévoient qu'en l'absence d'un nouveau prélèvement de l'Etat, l'Unédic aura un solde fortement positif pour 2026 et 2027.

²⁶² [Les représentants du personnel: quels profils pour quelles fonctions?](#) DARES, Analyses, Septembre 2025.

²⁶³ [Quel dialogue social dans l'entreprise après les ordonnances de 2017?](#) Ires, Décembre 2021.

²⁶⁴ [Safety at work: Which EU countries have the most workplace deaths and injuries?](#) Euronews, Eurostat.

l'amiante, les cancers et les affections psychiques (qui ont plus que doublé depuis 2020, pour moitié des pathologies liées à la dépression)²⁶⁵. Il convient en outre de souligner que ces chiffres ne portent que sur les cas dont l'Assurance Maladie a connaissance, ce qui suggère que l'ampleur réelle des atteintes psychiques liées au travail est très probablement sous-estimée. Autant que la quantité de travail, c'est aussi sa qualité qui pose problème.

Pour conclure, le bilan de ces deux décennies de réformes dessine les contours d'une politique de l'emploi dont les marges de progrès sont connues, mais dont les arbitrages restent politiquement sensibles. La baisse du coût du travail a atteint ses limites en termes d'emploi et génère des effets de trappe à salaire. Les réformes de l'assurance chômage ont dégagé des économies réelles mais au prix d'une précarisation documentée, sans effet robuste sur le retour durable à l'emploi. Le dialogue social, affaibli depuis 2017, peine à prendre en charge les enjeux de qualité du travail et de partage de la valeur. Ce tableau appelle donc moins une logique de coupes supplémentaires qu'une réorientation des priorités : augmenter les heures travaillées et les salaires, tout en rendant les dispositifs existants plus efficaces, sans faire des travailleurs la variable d'ajustement du budget.

2. Mesures envisageables

Les politiques de l'emploi affectent le contexte budgétaire de deux façons : à travers leur coût budgétaire direct, et car elles influent sur les heures travaillées et

le niveau des salaires. De ce point de vue, on peut en attendre trois choses des politiques mises en place afin de participer au retour à l'équilibre des finances publiques :

- Qu'elles augmentent le temps travaillé sur le marché du travail ;
- Qu'elles augmentent les salaires et la qualité des emplois occupés ;
- Qu'elles soient plus efficaces, et donc moins coûteuses à résultat égal.

2.1. Augmenter les heures travaillées

Augmenter le temps travaillé et la participation au marché du travail semble essentiel mais ne se fait pas en vase clos. Un alignement de notre taux d'emploi sur celui des Allemands représenterait une augmentation de 15 milliards d'euros de recettes publiques et une baisse de 5 milliards d'euros des dépenses d'après la Direction Générale du Trésor²⁶⁶. Mais il est difficile d'envisager un tel changement sans effet de retour sur la productivité horaire et la consommation. Cela conduit probablement à une surestimation de cette marge d'action, et limite toute tentative d'augmentation des heures travaillées pour réaliser des économies budgétaires. L'approche privilégiée ces dernières années par exemple, visant à réduire les droits des assurés de l'Unédic n'a pas mécaniquement un effet de retour à l'emploi et risque de précariser davantage les assurés avec des effets potentiellement forts sur l'intensité de la pauvreté. De même, augmenter le temps travaillé par semaine en revenant sur les 35 heures ou bien en encourageant les heures supplémentaires n'a souvent que peu d'effets sur la productivité

²⁶⁵ [L'essentiel 2024 – Santé et sécurité au travail, Assurance Maladie, 2024.](#)

²⁶⁶ [Quels seraient les effets sur les finances sociales d'un alignement du taux d'emploi français sur celui de l'Allemagne - DG Trésor](#)

par travailleur, et donc sur les recettes publiques²⁶⁷.

Jusqu'à présent, la stratégie des gouvernements successifs s'est principalement appuyée sur une hausse de la participation au marché du travail, en cherchant à réduire les revenus de remplacement issus de l'assurance chômage et de l'assistance sociale, afin d'augmenter le coût relatif du non-emploi. Cette logique sous-tend les réformes successives de l'assurance chômage engagées depuis 2019, ainsi que le renforcement récent des obligations et des contrôles liés au RSA, tel qu'inscrit dans la loi pour le plein emploi adoptée en 2025. Le rendement global de ces mesures apparaît toutefois limité, au regard des évaluations disponibles : si les économies budgétaires associées semblent avérées à court terme, les effets observés sur le retour à l'emploi demeurent modestes. En revanche, ces réformes ont eu des effets redistributifs significatifs, contribuant à la précarisation des allocataires, en particulier de ceux alternant contrats courts et périodes de chômage, et plus largement à une baisse du niveau de vie d'une partie des bénéficiaires. De plus, en modifiant les comportements de recherche d'emploi, il y a tout de même le risque d'entraîner une baisse de leur sélectivité et donc une baisse de la qualité des emplois occupés, avec *in fine* des effets retours sur les financements du système si le salaire baisse. Pour finir, ces mesures ont aussi un effet « demande » qui impacte le niveau général des recettes publiques.

Au regard des effets modestes observés des réformes récentes sur le retour durable à l'emploi, et de leurs impacts directs et documentés sur la précarisation des demandeurs d'emploi et le creusement des inégalités, il apparaît nécessaire de réinterroger l'orientation de ces politiques. L'assurance chômage doit avant tout être appréhendée comme une politique de protection sociale, visant à sécuriser les trajectoires professionnelles et à prévenir le basculement dans la pauvreté, plutôt que comme un simple instrument d'ajustement budgétaire ou d'incitation de court terme. *A minima*, les économies réalisées avec les dernières réformes doivent être réinvesties pour augmenter les droits des assurés et/ou les services offerts par l'assurance chômage. Toutefois, pour certaines catégories de travailleurs, les mieux payés, le risque de précarisation lié à une réduction de l'indemnisation est moins important. De fait, les plafonds des indemnités sont élevés en comparaison internationale : 8 500 euros en France contre moins de 3 500 euros dans la plupart de pays européens²⁶⁸. Un certain niveau de dégressivité a déjà été introduit en 2019/2021 pour les hauts revenus (– 30 % après 6 mois pour les salaires supérieurs à 4 500 euros bruts), avec un rendement financier modeste mais réel : environ 0,5 milliard d'euros par an et peu d'effets sur la recherche d'emploi. Il pourrait être envisagé d'aller plus loin dans cette direction si l'objectif reste de faire des économies tout en protégeant les plus bas revenus.

²⁶⁷ Batut, C., Garnero, A., & Tondini, A. (2023). The employment effects of working time reductions: Sector-level evidence from European reforms. *Industrial*

Relations: A Journal of Economy and Society, 62(3), 217-232.

²⁶⁸ [L'Assurance chômage en Europe : Europ'Info 2024 - Unédic](#)

Mesures possibles concernant les heures travaillées

- Plafonner les montants de l'Assurance chômage au-dessus de 2 SMIC : **1,9 Md€**²⁶⁹
- Réinvestir une partie des économies réalisées sur l'assurance chômage depuis 2019 dans la création de nouveaux droits ou le suivi et l'accompagnement des assurés²⁷⁰.

2.2. Augmenter les salaires et la qualité des emplois

Augmenter la qualité des emplois et les salaires est une autre marge importante, mais peut se faire au détriment du nombre d'emplois. Augmenter le niveau des salaires (par exemple à travers l'augmentation du SMIC) peut augmenter la participation sur le marché du travail mais pourrait entraîner également des pertes d'emplois, notamment dans les secteurs à faibles marges. Les augmentations du SMIC ont un coût direct pour les finances publiques (l'État est un employeur), et un coût indirect ambigu du fait de la conjonction d'un effet demande (les revenus augmentent) et d'un effet offre (destructions d'emplois). De plus, du fait des exonérations, une augmentation du salaire minimum entraînerait des pertes conséquentes de recettes puisqu'elle augmenterait mécaniquement la proportion des salariés concernés par les exonérations. Une façon de sortir de cette dynamique serait de rompre le

lien entre le niveau du SMIC et les exonérations générales en les plafonnant à leur niveau de 2026 (voir Chapitre 6).

Une stratégie courante depuis quelques années a été de subventionner les salaires à travers des primes à l'emploi comme la prime d'activité. La montée en puissance des exonérations de cotisations s'est donc doublée d'un mécanisme de subvention public aux bas salaires où l'État prend en charge une partie de la rémunération des travailleurs modestes pour atténuer les effets des trappes à bas salaires. Pour l'État (qui rembourse intégralement la Caisse d'Allocations Familiales), le coût de la Prime d'activité (PA) s'élève à environ 12,5 milliards d'euros pour 2025. La revalorisation de la PA en 2019 n'a pas eu d'effet concluant sur l'emploi²⁷¹ pour un coût majoré d'environ 4,5 milliards d'euros²⁷². Plus généralement, la prime d'activité et les exonérations de cotisations sociales représentent un coût budgétaire élevé pour les finances publiques et peuvent

²⁶⁹ Extrapolation basée sur les comptes Unédic 2024. Le plafonnement affecterait les ~15-20 % d'allocataires les mieux indemnisés, générant une économie bien supérieure à l'actuelle dégressivité (limitée à 0,5 Md€).

²⁷⁰ [Rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage 2019-2021](#). DARES, Avril 2025.

²⁷¹ [La réforme de 2019 de la prime d'activité : analyse sur la possibilité de mesurer les effets sur l'emploi](#), IPP, Octobre 2023.

²⁷² [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#), Drees, mars 2022.

générer des effets d'aubaine, en ce qu'elles conduisent l'État à prendre en charge une partie de la rémunération du travail qui, en l'absence de ces dispositifs, relèverait davantage de la responsabilité salariale des employeurs. Il pourrait alors être envisagé de revenir sur la revalorisation de la PA de 2019 tout en encourageant une augmentation des salaires par la négociation salariale.

Augmenter la qualité de l'emploi et la liberté sur le lieu de travail est aussi un facteur d'attractivité important et pourrait permettre d'augmenter le temps travaillé sans précariser davantage les chômeurs et les travailleurs pauvres. Les salariés valorisent positivement tout élément de flexibilité sur le lieu de travail quand il est à leur main²⁷³. L'exemple néerlandais illustre qu'une hausse du temps travaillé peut passer par l'élargissement des droits plutôt que par la contrainte. Depuis la loi sur l'ajustement du temps de travail de 2000 (renforcée en 2016), tout salarié dispose d'un droit

opposable à demander une modification de sa durée du travail, à la hausse comme à la baisse. Ce droit, associé à un marché du travail à temps partiel très développé et bien protégé, a contribué à un taux d'emploi en équivalent temps plein plus élevé qu'en France ou en Allemagne (environ 1 150 heures travaillées par habitant en âge de travailler, contre respectivement 1 090 et 980). Un mécanisme analogue de droit à la modulation du temps de travail, en particulier pour les travailleurs à temps partiel contraint (26 % du temps partiel en France) permettrait d'augmenter les heures travaillées par la marge extensive sans passer par une réduction des protections. Le développement des technologies numériques, comme l'essor du télétravail depuis 2020, est aussi l'opportunité de redonner plus de flexibilité aux employés dans leur équilibre vie privée/vie professionnelle et l'organisation de leur agenda hebdomadaire²⁷⁴.

²⁷³ Mas, A., & Pallais, A. (2020). Alternative work arrangements. *Annual Review of Economics*, 12(1), 631-658.

²⁷⁴ Batut, C. (2020). L'impact du Covid-19 sur le monde du travail: télémigration, rélocalisation, environnement. *Groupe d'études géopolitiques Working papers*, 1-11.

Mesures possibles concernant la qualité des emplois

- Augmenter le SMIC de 10 % : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 2,9 Md€*²⁷⁵.
- Revenir sur la majoration de la prime d'activité de 2019 : **4,6 Md€**²⁷⁶.
- Passer à un temps partiel « choisi » à l'exemple des Pays-Bas.
- Nominaliser les exonérations générales de cotisations sociales patronales à leur niveau de 2025 afin d'atteindre une extinction progressive dans les prochaines années (voir Chapitre 6).

2.3. Des politiques de l'emploi plus efficaces

Les politiques actives sur le marché du travail (PAMT) représentent un coût conséquent pour l'État. Une quinzaine de dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi ont été identifiés par l'IGF pour un coût de 12,7 milliards d'euros dont 7,8 milliards d'euros de crédits budgétaires (hors exonérations de cotisations)²⁷⁷. Si l'efficacité des PAMT est reconnue en général, elles peuvent être défaillantes dans certains cas du fait de la dispersion des aides et d'effets d'aubaine marqués, notamment lorsque les aides ciblent des publics déjà proches de l'emploi. Une partie du consensus des chercheurs incite à privilégier l'accompagnement des chômeurs et les aides au secteur marchand qui sont les plus

efficaces à court terme, tandis que la formation agit à long terme²⁷⁸. Par conséquent, il pourrait être envisagé de rationaliser une partie de ces dépenses, notamment en vue de les simplifier comme le proposait l'IGF dans un rapport en 2024.

Toute rationalisation devrait suivre une logique de priorisation fondée sur l'efficacité, et non sur une réduction uniforme. Le consensus académique distingue clairement trois niveaux d'efficacité : l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi et les aides à l'embauche dans le secteur marchand produisent des effets positifs à court terme ; la formation professionnelle agit à plus long terme, avec des effets variables selon les publics et les certifications visées ; les contrats aidés dans le secteur non marchand, en revanche, ont des effets d'insertion faibles et

²⁷⁵ Estimation revalorisée pour l'inflation du rapport du groupe d'experts du Smic de 2017 : une hausse du Smic brut de 1 % entraînait une dégradation du solde public de 240 M€. Les coûts budgétaires de baisse des cotisations sociales employeurs (-400 M€) et de hausse de la masse salariale publique (-260 M€) sont compensés en partie par une hausse des contributions sociales à la charge des salariés (+240 M€) et de l'impôt sur le revenu (+70 M€), conjugué à une baisse des prestations sociales (+110 M€).

²⁷⁶ Somme de l'effet montant, et de l'effet volume avec l'élargissement des plafonds d'éligibilité : [La](#)

[revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#), Drees, mars 2022.

²⁷⁷ [Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi – IGF, IGAS 2024](#)

²⁷⁸ Card, David. " L'évaluation des politiques actives du marché du travail." *Travail et emploi* 139.3 (2014): 15-23.

gènèrent d'importants effets de substitution. Une rationalisation cohérente conduirait donc à renforcer les moyens d'accompagnement de France Travail plutôt

qu'à les diluer dans une multiplicité de dispositifs et recentrer les aides à l'embauche sur les publics les plus éloignés de l'emploi, là où l'effet d'aubaine est le plus faible.

Mesures possibles concernant les PAMT

- Réduction du budget alloué aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi : **scénario central de l'IGF qui prévoit 607 M€ d'économies en 2025 et plus de 1,8 Md€ sur la période 2025 – 2027**²⁷⁹.

Il faut porter une attention particulière à la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'alternance, au regard de son augmentation ces dernières années. Elle a augmenté de 51 % entre 2020 et 2023 et atteignait 32 milliards d'euros en 2022²⁸⁰. Entre 2018 et 2023, le nombre d'entrées en apprentissage a été multiplié par 2,7. Cette hausse a été portée en grande partie par le développement de l'apprentissage dans le supérieur (surtout dans les formations supérieures à bac +2). Le coût complet des dispositifs d'apprentissage a été multiplié par 3,4 entre 2018 et 2022. Le soutien public apporté au développement de l'apprentissage dans le supérieur semble disproportionné au regard des moindres effets sur l'emploi de ce dispositif.

Toute évolution des dispositifs d'apprentissage et d'alternance doit être appréciée avec prudence, en particulier au regard de leur rôle central dans l'insertion professionnelle des jeunes, notamment les moins diplômés. Ces dispositifs ont précisément été développés pour répondre aux difficultés structurelles d'accès à l'emploi rencontrées par ces publics, de sorte qu'une remise en cause non ciblée pourrait avoir des effets négatifs importants sur l'insertion. Par ailleurs, les champs de la formation professionnelle, des BTS et de l'université recouvrent des réalités très hétérogènes, ce qui rend toute approche budgétaire globale délicate et plaide pour des ajustements finement ciblés plutôt que des mesures uniformes.

²⁷⁹ [Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi – IGF, IGAS 2024.](#)

²⁸⁰ [Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle - IGF, IGAS 2024](#)

Mesures possibles concernant la formation et l'apprentissage

- Supprimer la prime d'apprentissage pour les niveaux 6 (licence) et 7 (master) aux entreprises de plus de 250 salariés (et en conservant ces primes pour les niveaux 3, 4 et 5 pour l'ensemble des entreprises) : **554 M€**
- Réformer le système des Niveau de Prise En Charge : **entre 220 M€ et 620 M€**
- Rationaliser les dérogations de la taxe d'apprentissage : **310 M€**
- Limiter les différentes exonérations sur les rémunérations des apprentis : **900 M€**
- Responsabiliser et mieux orienter les usagers du CPF vers des formations certifiantes en fixant le ticket modérateur à 30€ pour les formations inscrites au Répertoire Spécifique et au Répertoire National des Certifications Professionnelles et à 80€ pour les autres formations : **190 M€**
- Limiter la prise en charge de la rémunération du Projet de Transition Professionnelle au-delà de 2 SMIC ou pour les plus de 30 ans : **100 M€**

3. Ne pas faire des travailleurs les victimes des économies budgétaires

La recherche d'efficience des politiques de l'emploi est une nécessité face aux contraintes des finances publiques, mais elle ne saurait se faire au détriment de la cohésion sociale et de la qualité de l'emploi. Les récentes réformes visant à réduire les revenus de remplacement pour augmenter le temps travaillé risquent d'accentuer la précarité des travailleurs, particulièrement ceux alternant contrats courts et chômage, tout en n'ayant qu'un effet modeste sur le retour à l'emploi. De même, la stratégie historique centrée sur la baisse du coût du travail a montré ses limites. Plus largement, une approche purement comptable des politiques de l'emploi dans le but de faire des économies budgétaires est condamnée à avoir des rendements faibles.

Il apparaît donc crucial de réorienter les efforts vers des mesures ciblées et

d'investir dans la qualité plutôt que la quantité d'emploi. Cela implique par exemple de rationaliser les aides à l'apprentissage là où elles créent des effets d'aubaine, notamment dans l'enseignement supérieur, sans fragiliser l'insertion des jeunes les moins diplômés. Cela suppose également de redonner à l'assurance chômage sa vocation première de protection sociale et de préparer, au-delà des considérations budgétaires, quels seront les nouveaux droits de demain pour les chômeurs. Dans ce cadre, trois chantiers méritent d'être ouverts indépendamment des contraintes budgétaires immédiates : l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants économiquement dépendants, qui en sont aujourd'hui largement exclus ; la consolidation et la simplification des droits à la formation autour d'un compte universel réellement portable entre statuts ; et la création de nouveaux filets de sécurité, notamment pour les emplois les plus exposés

aux politiques de transition. Enfin, face à la hausse préoccupante des maladies professionnelles et à l'affaiblissement des instances représentatives, investir dans la qualité de l'emploi et le dialogue social est une condition essentielle pour augmenter durablement la participation au marché du travail sans en faire la variable d'ajustement du budget de l'État.

En définitive, le travail demeure l'un des principaux vecteurs d'intégration sociale. Son absence ou sa précarité accentue les risques de marginalisation et nourrit, à terme, des tensions économiques et sociales. Les politiques d'emploi ne peuvent donc être dissociées des enjeux plus larges de cohésion sociale, de santé publique et de sécurité. Améliorer la qualité de l'emploi et les conditions de travail permet non seulement de prévenir des situations dramatiques telles que les accidents du travail ou l'épuisement professionnel, mais aussi de réduire les coûts indirects supportés par le système de santé et la protection sociale. Un accès stable à un emploi de qualité constitue également un levier puissant d'insertion et de stabilisation des trajectoires individuelles, contribuant à limiter les phénomènes de délinquance et de récidive, et, par conséquent, les coûts publics liés au système pénal et à l'incarcération. La question centrale n'est donc pas seulement de travailler davantage, mais de déterminer dans quel cadre économique et social ce travail s'inscrit. Augmenter le volume d'emploi sans agir sur la qualité du travail, la progression salariale et la sécurisation des parcours professionnels risque d'alourdir, à moyen terme, les coûts sociaux et budgétaires. Repenser la politique du travail implique ainsi d'articuler compétitivité économique, santé au travail, réduction des inégalités et soutenabilité des finances publiques au sein d'une stratégie cohérente.



CHAPITRE 9

Sécurités



Remerciements et contributions

Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur le champ de la sécurité (défense, police, justice), un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Anne WUILLEUMIER, ; Arnaud PHILIPPE, ; Maxime CORDET ; Samuel B. H. FAURE, ; Benjamin MONNERY, et Anaïs HENNEGUELLE.

Les analyses, propositions et chiffres présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Sécurités

Synthèse :

Les dépenses régaliennes représentaient 9,7 % du PIB en 2024, deuxième poste après la protection sociale. Elles se répartissent entre les services publics généraux (6,2 % du PIB, incluant la charge de la dette), la défense (1,8 %, prévue à 2 % en 2025) et l'ordre et la sécurité (1,7 %). La France se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne, principalement du fait de la dissuasion nucléaire et de sa structure institutionnelle centralisée.

Le budget de la défense a augmenté de 40 % entre 2019 et 2025 (de 35,9 à 50,5 milliards d'euros), et la loi de programmation militaire prévoit d'atteindre 69 milliards d'euros d'ici 2030. Cette hausse relève largement d'un rattrapage après des années de sous-investissement. Les marges d'économies étant très limitées, le chapitre préconise de privilégier l'échelon européen : développement de programmes industriels communs pour réaliser des économies d'échelle, renforcement du Fonds européen de défense, recours aux prêts SAFE et meilleure articulation entre financements nationaux et européens. L'émission de dette commune européenne est envisagée pour alléger le poids sur les budgets nationaux.

Concernant la sécurité intérieure, plus de 80 % des crédits sont absorbés par la masse

salariale, transformant l'investissement en variable d'ajustement. Le chapitre identifie des pistes de rationalisation : harmonisation des cycles horaires et encadrement des heures supplémentaires, réforme de la carte police/gendarmerie pour supprimer les doublons en zone périurbaine, transfert d'effectifs vers les polices municipales pour renforcer la proximité, et réorientation vers une logique qualitative (enquête, prévention) plutôt que vers la politique du chiffre. La création d'une autorité civile indépendante de contrôle est également évoquée pour restaurer la confiance.

Du côté du système judiciaire, le chapitre pointe le coût élevé de la politique du « tout carcéral » : 86 700 détenus au 1^{er} avril 2026, un taux d'occupation de 143 % en maisons d'arrêt, et une durée moyenne d'incarcération de 11,7 mois contre 4,2 en Allemagne. Le taux de récidive dépasse 60 % à cinq ans (contre 25 % en Norvège), pour un coût estimé à 1,4 milliard d'euros par an. Le chapitre plaide pour un basculement partiel vers le milieu ouvert (alternatives à l'incarcération nettement moins coûteuses), un renforcement des services d'insertion et de probation, et une révision de l'échelle des peines. Il rappelle que les politiques de prévention (protection de l'enfance, insertion par l'emploi, lutte contre les discriminations) présentent un meilleur rapport coût-efficacité à long terme, le coût des violences faites aux enfants étant estimé à 34,5 milliards d'euros par an et celui des

discriminations entre 28 et 110 milliards d'euros. État des lieux budgétaires des politiques régaliennes en France

Les dépenses régaliennes (sécurité, justice, défense, services publics généraux) représentaient 9,7 % du PIB en 2024 ce qui en fait le deuxième poste de dépense après la protection sociale. Ces dépenses sont principalement tirées par les dépenses concernant les « Services publics généraux » de l'ordre de 6,2 % du PIB (incluant les paiements pour intérêts sur la dette publique de l'ordre de 1,8 % du PIB), ensuite les dépenses liées à la « Défense » (hors CAS pensions) pour 1,8 % du PIB (prévisionnel à 2 % du PIB en 2025) et enfin les dépenses d'« Ordre et sécurité » à 1,7 % du PIB. De ce point de vue, la France se situe proche de la moyenne européenne, même si légèrement au-dessus (+1,1 point). Cet écart est quasi exclusivement tiré, par les dépenses militaires et les dépenses de l'État central, au-dessus de la moyenne européenne de respectivement 0,5 et 0,7 point, principalement du fait de la dissuasion nucléaire²⁸¹ et d'une structure institutionnelle très centralisée. Le dynamisme des dépenses entre sous-fonctions est très variable : la défense bénéficie d'un effet conjoncturel de réarmement global depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, la sécurité bénéficie également d'enveloppes plus généreuses depuis quelques années ; la justice, quant à elle, présente des dépenses moins dynamiques et en rattrapage après des années de sous-dotations.

²⁸¹ « Où réduire le poids de la dépense publique », France Stratégie, Janvier 2019.

²⁸² « Budget de la défense : quelles étapes pour le porter à 5 % du PIB en 2035 ? », Vie Publique.

3.1. Défense

Les crédits de la mission « Défense » sont principalement marqués par la conjoncture géopolitique et la fin des « dividendes de la paix », qui avaient permis une baisse des dépenses pour la défense en pourcentage du PIB entre 1995 et 2005, et qui aujourd'hui pousse ces dépenses à la hausse. Le budget de la mission « Défense » (hors pensions) est passé de 35,9 milliards d'euros en 2019 à 50,5 milliards d'euros en 2025, soit une hausse de l'ordre de 40 % en six ans²⁸². Similairement, la loi de programmation militaire (LPM 2024-2030) prévoit de porter le budget de la défense à 69 milliards d'euros (soit 2 % du PIB) d'ici 2030, soit +3 milliards d'euros par an²⁸³.

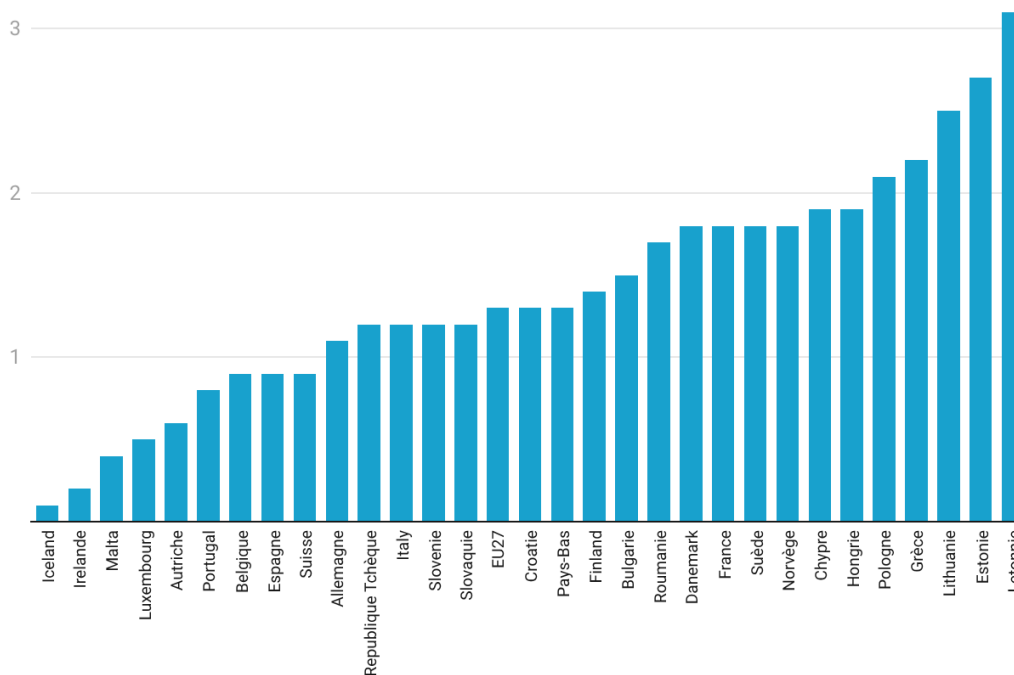
La hausse programmée des crédits doit toutefois être relativisée. Cette augmentation importante est en partie due à un effort de rattrapage. Le maintien du modèle d'armée complet aurait nécessité, dès la décennie passée, des niveaux de dépenses bien supérieurs, la trajectoire actuelle relevant en grande partie d'un rattrapage après une longue phase de « sous-investissement »²⁸⁴. De plus, le coût des équipements augmentera mécaniquement dans les prochaines années sous les effets combinés de l'inflation (en lien avec le réarmement généralisé), et du perfectionnement technologique des systèmes d'armement, qui se traduit par des équipements de plus en plus complexes et donc plus coûteux. Par ailleurs, si les marges de manœuvres budgétaires restent limitées, elles sont moins prégnantes pour le secteur de la défense en raison du plan « REARM

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ Armées françaises : les limites de la stratégie de club. Elie TENENBAUM, IFRI, Mai 2023.

Europe » et de la flexibilisation des règles budgétaires accordée par la [Commission européenne](#).

Graphique 1 : Dépenses publiques pour la mission « Défense » en 2023



Créé avec Datawrapper

Lecture : En 2023, les dépenses pour la mission « Défense » en France représentaient 1,8 % du PIB.

Source : Eurostat

La soutenabilité budgétaire du modèle d'armée français pose la question de son évolution stratégique. Le choix d'une « armée de clubs », fondée sur des capacités de haute technologie, en volumes limités et intégrée à des coalitions occidentales, a structuré la planification depuis l'après-guerre froide. Toutefois, la guerre en Ukraine met en lumière les limites d'un modèle privilégiant la sophistication au détriment de la masse. Dans ce contexte, le débat porte sur l'opportunité de maintenir ce format élitiste, adapté aux opérations expéditionnaires, ou

d'engager une forme de massification capacitaire pour faire face à des conflits de haute intensité, au prix d'arbitrages budgétaires significatifs²⁸⁵.

3.2. Ordre et sécurité

Les crédits de la mission « Sécurités » (police, gendarmerie, sécurité civile) suivent une trajectoire de hausse marquée depuis la fin des années 2010, dans un contexte de menace terroriste durable, de mobilisation accrue sur le

²⁸⁵ [Armées françaises : les limites de la stratégie de club.](#)
Elie TENENBAUM, IFRI, Mai 2023.

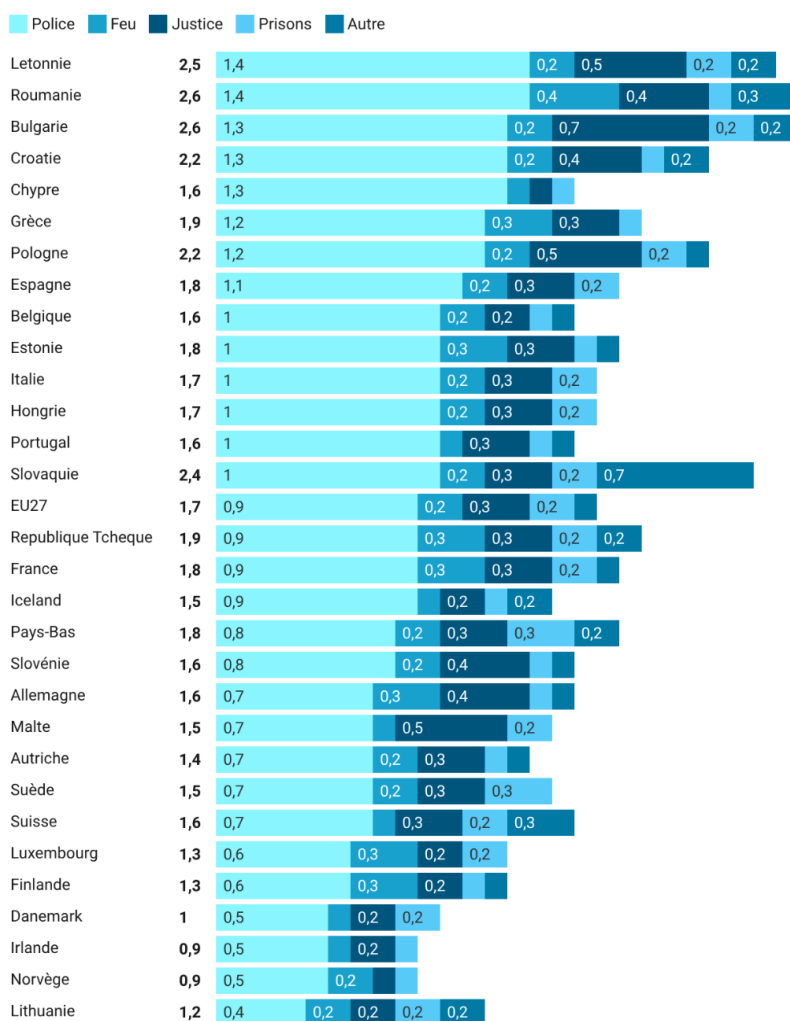
maintien de l'ordre, et d'organisation des grands événements sportifs (JO 2024). En comparaison internationale, la France se situe au niveau de la moyenne européenne (voir *Graphique 2*), mais avec une dynamique de hausse plus marquée sur la dernière décennie. Entre 2023 et 2026, le budget de la mission « Sécurités » augmente de façon continue, passant d'environ 23,1 milliards d'euros en 2023 à près de 26 milliards d'euros (prévision) en 2026, soit une hausse cumulée de l'ordre de +12 à +15 %, croissance portée quasi exclusivement par le titre 2 (rémunérations et charges sociales), qui représente plus des trois quarts de la mission.

La dynamique des crédits de la mission reflète avant tout une hausse de la masse salariale liée au pouvoir de négociation des organisations de salariés dans le secteur. Elle est la conséquence des créations d'emplois (+12 500 depuis 2017), des revalorisations statutaires (passage des gardiens de la paix de la catégorie C à B), et la multiplication des primes du fait du fort pouvoir de négociation des syndicats professionnels. De plus, avec l'augmentation des effectifs, les tensions de recrutement s'accroissent, posant la question de la qualité et de la soutenabilité du modèle, alors que les besoins opérationnels demeurent élevés. Plus globalement, des inefficiences structurelles persistent, liées notamment aux déséquilibres territoriaux de recrutement (forts besoins en Île-de-France, mobilité contrainte des

agents), à l'insuffisance du nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ), à l'opacité des heures supplémentaires et à la montée en charge de primes de résultats, identifiées comme de possibles leviers d'ajustement.

Au-delà des salaires, les dépenses publiques en faveur de la police et de la gendarmerie restent assez dynamiques année après année mais cela cache des inefficiences prononcées et des besoins toujours bien présents liés, entre autres, à la criminalité organisée et aux menaces terroristes. La Cour des comptes souligne la faible dynamique des dépenses d'investissement (infrastructures, immobilier et équipements) comparativement aux dépenses humaines ces dernières années (Beauvau, JO, mission Nouvelle-Calédonie). La sécurisation des JO 2024 a révélé, selon la Cour des comptes, une gestion budgétaire insuffisamment anticipée au ministère de l'Intérieur. Les coûts ponctuels ont atteint 1,7 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros supportés par l'Intérieur, principalement liés aux dépenses de personnel (primes JOP, heures supplémentaires) et à l'hébergement²⁸⁶. L'absence de budgétisation exhaustive en amont a conduit à une gestion de fin d'exercice chaotique, nécessitant la réouverture en urgence de près de 1 milliard d'euros de crédits en loi de finances de fin de gestion.

²⁸⁶ [Les dépenses publiques liées aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 : premier recensement, Cour des Comptes, septembre 2025.](#)

Graphique 2 - Dépenses publiques pour la mission « Ordre public et sécurités » en 2023

Créé avec Datawrapper

Lecture : En 2023, les dépenses pour la mission « Ordre public et sécurités » en France représentaient 1,8 % du PIB.

Source : Eurostat

3.3. Justice

La mission « Justice » illustre un autre trait des dépenses régaliennes : un long sous-financement suivi d'un rattrapage récent²⁸⁷. Depuis la loi de programmation 2018-2022 puis la LOPJ 2023-2027, les

crédits de la mission augmentent fortement : en 2024, la Loi de Finance Initiale ouvre 14,2 milliards d'euros d'autorisation d'engagements et 12,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), soit une croissance de +5,1 % des CP par rapport à 2023 (après +8,4 % en 2023 vs 2022). Malgré cette dynamique, la Cour des comptes rappelle

²⁸⁷ « Analyse de l'exécution budgétaire : Mission Justice », Cour des comptes, Avril 2025.

que la mission ne représente que 1,5 % du budget général de l'État (1,4 % en 2023), et environ 3,3 % du plafond d'emplois de l'État.

La hausse des crédits est principalement absorbée par la masse salariale et le pénitentiaire. Elle reflète des créations d'emplois (jusqu'à 10 000 ETP sur 2023-2027), des revalorisations statutaires (magistrats et surveillants pénitentiaires) et le financement du plan « 15 000 places » de prison. Les tensions de recrutement restent très fortes, en particulier dans l'administration pénitentiaire (3 000 à 4 000 postes vacants, avec besoin estimé à environ 8 000 surveillants supplémentaires à standard international) et dans les greffes, structurellement sous-dotés et faiblement rémunérés. On peut ajouter à cela, la concurrence avec les professions juridiques privées qui limite également les capacités de recrutement²⁸⁸. Là encore, le pouvoir de négociation des syndicats contribue à la dynamique budgétaire.

Cela étant, les marges d'économies budgétaires sont aujourd'hui très limitées. Même une réduction de la population carcérale devrait se traduire en premier lieu par une amélioration des conditions de détention et de travail, sans baisse immédiate des effectifs. Plus largement, la dynamique budgétaire reflète un modèle pénal encore très centré sur l'incarcération, dont la remise en cause supposerait des réformes structurelles de long terme, aux effets budgétaires différés.

4. Pas de sécurité sur le front budgétaire ?

4.1. Privilégier l'échelon européen pour financer l'effort de défense

Concernant les dépenses de Défense, les marges de manœuvre budgétaires sont limitées compte tenu de la priorité donnée au renforcement des armées (et de leurs équipements d'ici à 2030), mais la coordination des financements français et européens en est la clé de voûte. La défense européenne reste inachevée, marquée par une forte hétérogénéité des doctrines stratégiques, des calendriers budgétaires et des priorités industrielles. L'enjeu ici n'est pas seulement financier, mais institutionnel : sans coordination renforcée des décisions d'investissement et des standards capacitaires, le financement commun risque de rester marginal. La spécificité française de la dissuasion nucléaire pose un enjeu de partage des coûts et des responsabilités : pilier de l'autonomie stratégique nationale, elle représente un effort budgétaire structurel difficilement mutualisable à court terme, mais pose la question de son articulation avec la sécurité collective européenne et, à terme, de la reconnaissance d'un intérêt stratégique partagé.

Les recommandations du rapport de Mario Draghi vont par exemple dans le sens d'un saut qualitatif : elles soulignent que, sans instruments budgétaires européens dédiés et sans coordination accrue des investissements de défense, l'Union européenne risque de cumuler une montée en puissance coûteuse et une efficacité

²⁸⁸ [Rapport du Sénat, N°145, Tome IV, Administration Pénitentiaire.](#)

stratégique limitée. Ce même rapport appelle donc à :

- Une plus grande coordination stratégique dans les investissements et une hausse des dépenses de R&D pour la défense (acquisitions conjointes, programme unique multi-état) ;
- Privilégier le « *Made In Europe* » dans les achats des états membres et en finir avec la fragmentation des armements (les négociations autour [du SCAF](#) est un bon exemple des difficultés rencontrées sur ce point) ;
- Accompagner les gains d'échelles de l'industrie de défense en Europe afin d'augmenter les capacités de production.

Du côté du financement, plusieurs leviers sont envisageables, comme souligné par France Stratégie dans une note publiée en mai 2025²⁸⁹. Dans cette note, les auteurs identifient trois leviers essentiels permettant d'assurer la soutenabilité des finances publiques et le financement des objectifs de défense. D'abord, maîtriser les autres dépenses en réduisant la croissance annuelle de ces dernières. Ensuite, augmenter les recettes nominales. La suppression de certaines dépenses fiscales pourrait également permettre la hausse des recettes nominales mais serait insuffisante (soit +17,5 milliards d'euros courants par an²⁹⁰). Enfin, améliorer le potentiel de croissance français, faible en comparaison intra-UE) et le niveau d'emploi par des réformes structurelles. Cela représente une hausse d'environ 4,7 points du taux d'emploi (1,9 millions d'emploi) en 5 ans. Ces solutions ne sont pas spécifiques aux enjeux de la défense mais peuvent s'appliquer à tous

les besoins de financement futurs. Aucune de ces mesures ne pourrait à elle seule permettre d'atteindre les objectifs de financement : en ce sens que les hypothèses privilégiées par les auteurs comprennent un mix des mesures citées plus haut.

Une dernière piste plus spécifique consiste à mobiliser l'échelon européen.

Par exemple, par l'émission de dette commune (comme ce fut le cas pendant la crise du COVID à travers le programme NGEU) pour alléger le poids du financement en mobilisant entre 450 et 600 milliards d'euros d'ici 2030 (dont a minima 70 milliards d'euros pourrait bénéficier à la France). L'activation de l'échape clause apparaît, par ailleurs, insuffisante au regard de l'état des finances publiques et nécessite, à l'échelon européen, de revoir la répartition du financement commun *vs.* étatique pour ces dépenses. Ce détournement par l'échelle européenne peut se justifier étant donné que la défense est un enjeu européen.

À l'échelon européen, les négociations budgétaires progressent mais demeurent insuffisantes au regard des enjeux.

Si l'on cumule l'ensemble des instruments européens actuels liés à la défense (Fonds européen de défense [FED], Facilité européenne pour la paix [FEP], programmes d'achats conjoints, soutien à la production de munitions, mobilité militaire et programmes spatiaux à usage dual), l'effort européen s'établit à 30 milliards d'euros sur sept ans (soit environ 10 milliards d'euros pour le Cadre Financier Pluriannuel – CFP – actuel et environ 20 milliards d'euros pour les aides

²⁸⁹ [Comment financer le réarmement et nos autres priorités d'ici à 2030 ? G. Claeys, S. Moura, J. Trinh, L. Quennesson, HCSP France Stratégie, Mai 2025.](#)

²⁹⁰ [Auclert A., Philippon T. et Ragot X. \(2024\). Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises ? Note du CAE, n° 82, juillet.](#)

hors CFP comme la FEP)²⁹¹, très en deçà des besoins capacitaires. Le nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP 2027-2034) actuellement en négociation, devrait porter le budget défense à environ 60 milliards d'euros sur 7 ans (environ 50 % des 137 milliards d'euros annoncés pour la défense et l'espace) soit un budget six fois supérieur au CFP précédent. Toutefois, à titre de comparaison, c'est l'équivalent du budget d'équipement des forces françaises sur trois ans. De plus, la période de négociation débutant tout juste, le niveau final de ces dépenses risque d'être revu à la baisse. Les innovations institutionnelles européennes vont donc dans le bon sens, mais le budget européen ne peut constituer qu'un appui stratégique et industriel, l'essentiel de l'effort de défense devant continuer de reposer sur les budgets nationaux.

Dans ce contexte où les fonds européens agissent comme un appui stratégique plutôt que comme un substitut aux efforts nationaux, il devient impératif d'optimiser l'articulation entre ces deux échelons. La rationalisation des dépenses via le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) et le renforcement des dispositifs en aval (FED, Programme pour l'industrie européenne de défense [EDIP] et Acte de soutien à la production de munitions [ASAP]) ne constituent pas de simples leviers

d'appoint, mais des impératifs d'efficacité opérationnelle comme souligné par [l'Institut Jacques Delors](#)²⁹². Pour surmonter la fragmentation actuelle et réaliser les économies d'échelle indispensables à la viabilité de notre industrie, l'effort européen doit cibler des segments à forts volumes de production (notamment par des équipements standardisés et à bas coût comme les drones), tout en appliquant une stricte préférence pour le matériel « *made in Europe* » dans les commandes nationales.

Cette ambition de souveraineté intégrée nécessite une ingénierie budgétaire sans faille au niveau national. C'est pourquoi l'identification explicite, au sein des crédits d'équipement des forces prévus par la Loi de Programmation Militaire (le programme 146), d'une part spécifiquement dédiée au cofinancement européen est cruciale. Elle permettrait de planifier en amont le recours aux programmes de l'Union et d'assurer une meilleure synergie avec la Direction Générale de l'Armement (DGA). Enfin, pour accompagner ces gains d'échelle sans creuser le déficit national, l'apport de liquidités par des mécanismes ciblés comme le programme SAFE (16 milliards d'euros de prêts à taux réduit) couplé à la valorisation des experts nationaux détachés (END) auprès de l'Union, garantiraient une interopérabilité qui ne soit plus seulement financière, mais aussi technologique et humaine.

²⁹¹ [Après le rapport Draghi, pour un nouveau régime militaro-industriel européen : 4 propositions.](#) Samuel B. H. Faure.

²⁹² [B. de Cordoue, B. « L'équation compliquée du futur budget de l'UE consacré à la défense », Blogpost, Institut Jacques Delors, juillet 2025.](#)

Mesures possibles pour permettre la montée en charge de la mission « Défense » d'ici 2030

- Développer de nouveaux programmes industriels communs permettant une plus grande productivité en favorisant les économies d'échelles²⁹³ et en favorisant, dans les commandes nationales, le matériel « made in Europe » (« 1 % européen »).
- Renforcer l'investissement lié au « Fonds européen de la défense » (FED) en aval pour permettre l'industrialisation des innovations financés par le FED.
- Renforcer les achats groupés européens initiés par l'« European Defence Industry Programme » (EDIP) par la création de subventions supplémentaires sur ce point.
- Renforcer le soutien direct aux investissements industriels de défense (selon les principes du règlement européen visant au renforcement des capacités de fabrication de l'industrie de la défense (ASAP), repris dans EDIP), au-delà du soutien accordé à l'Ukraine.

À cela s'ajoute 16 Md€ de prêt à taux réduit à la France par le programme SAFE (Security Action for Europe) présentée par la commission européenne en mai 2025 ayant pour objectif de faciliter les achats communs de défense.

- Cibler l'effort industriel européen sur les segments à forts volumes de production, en privilégiant des équipements simples, standardisés et à bas coût (notamment les drones), afin de structurer de véritables filières de production européennes et de réduire la fragmentation des équipements.
- Valoriser la circulation européenne des fonctionnaires nationaux en augmentant le nombre d'experts nationaux détachés (END) auprès de l'Union²⁹⁴.
- Mieux articuler les financements nationaux et européens de la défense, en identifiant explicitement, au sein des crédits d'équipement des forces prévus par la LPM (programme 146, ~19 Md€ de CP en 2025), une part spécifiquement dédiée à compléter les aides européennes. Cela permettrait d'intégrer en amont, et de planifier, le recours aux programmes européens et assurerait une meilleure articulation avec la Direction Générale de l'Armement (DGA) tout en bénéficiant au maximum des aides et programmes disponibles.

²⁹³ « La coopération européenne en matière d'armement » Rapport public thématique, Avril 2018.

²⁹⁴ Après le rapport Draghi, pour un nouveau régime militaro-industriel européen : 4 propositions. Samuel B. H. Faure.

4.2. Un effort de rationalisation dans les dépenses de sécurité qui passe par une réorganisation du fonctionnement de la Police

Concernant les dépenses de la mission « Sécurités » plusieurs pistes, permettant de réaliser des économies limitées et des gains substantiels d'efficacités, sont envisageables. Plus de 80 % des crédits sont consacrés à la masse salariale (rémunérations, primes, heures supplémentaires). Cette structure limite fortement les marges de manœuvre et transforme l'investissement en variable d'ajustement (immobilier, véhicules, numérique), malgré les objectifs affichés de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

Cela concerne d'abord les bâtiments et les matériels utilisés. Plusieurs articles et rapports parlementaires²⁹⁵ soulignent un parc immobilier dégradé, un vieillissement des véhicules et des retards dans les systèmes d'information. En 2024, les dépenses hors titre 2 de la gendarmerie diminuent même en crédits de paiement, alors que les besoins de modernisation restent majeurs. Cette sous-capitalisation entraîne des coûts indirects (maintenance, surcoûts d'intervention, indisponibilités de matériels).

Ensuite, la dynamique des effectifs appelle un réexamen : malgré des créations importantes de postes, un

décalage persiste entre effectifs budgétés et efficacité opérationnelle²⁹⁶. C'est en raison, principalement, de la stagnation du nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ), insuffisant au regard des besoins de la chaîne pénale²⁹⁷. Il semble alors essentiel de réorienter les effectifs existants vers les fonctions d'enquête plutôt que de poursuivre une logique de recrutements nets. La Cour des comptes²⁹⁸ souligne une grande hétérogénéité des cycles horaires, une utilisation importante des heures supplémentaires et des astreintes, ainsi qu'un écart entre effectifs budgétés et présence opérationnelle réelle sur le terrain. Cela engendre des surcoûts significatifs sans amélioration proportionnelle du service rendu. De plus, la répartition historique des compétences (police nationale, police municipale, gendarmerie en zones rurales) ne correspond plus à la réalité des territoires (notamment des territoires périurbains). Cette rigidité génère doublons, pertes d'efficacité et surcoûts lors des transferts de zones²⁹⁹. La Cour des comptes dans un rapport de 2025 recommande de revoir la carte de répartition police/gendarmerie en transférant à la police nationale les communes intégrées à des métropoles à fort enjeu de délinquance et, à l'inverse, de transférer à la gendarmerie l'ensemble des communes des départements ruraux

²⁹⁵ Voir par exemple : « [La vétusté des casernes de gendarmerie : un des points saillants du budget "sécurité" pour 2025](#) », Banque des Territoires (Caisse des Dépôts), 2025 ou encore le [Rapport général n° 128 \(2023-2024\)](#), tome III, annexe 29, volume 1 du Sénat.

²⁹⁶ [La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale](#), Cour des comptes, Novembre 2021.

²⁹⁷ [Rapport d'information n°1965 sur le bilan de la réforme de la police nationale](#), Assemblée Nationale, Octobre 2025.

²⁹⁸ [L'organisation du temps de travail et les heures supplémentaires dans la police nationale](#), Cour des comptes, Janvier 2021.

²⁹⁹ [Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer](#). Cour des comptes, Juillet 2023.

faiblement peuplés (soit 14 départements métropolitains)³⁰⁰.

Un rapport récent de la Cour des comptes met également en garde contre une bureaucratisation croissante, en particulier au sein de la gendarmerie, où les créations d'ETP se sont concentrées dans l'administration centrale au détriment des brigades de proximité³⁰¹.

Cette dynamique est susceptible de concerner également la police nationale et appellerait une analyse équivalente afin d'en mesurer l'ampleur et les effets opérationnels. Dans l'ensemble ces observations poussent pour une modification de la répartition géographique et des missions des différentes forces de sécurité (Police Nationale, Police Municipale, Gendarmerie Nationale). On pourrait penser par exemple, à des transferts de la police nationale vers la police municipale sur base du volontariat, et ce, à effectif constant. Ce dernier élément permettrait de rapprocher les policiers de leur région et territoire d'attache. Dans les territoires sans police municipale, les gendarmes garderaient la double casquette haut du spectre (travail judiciaire, renseignement, lutte contre la corruption et crime organisé) / bas du spectre (fonctions de proximité) à l'instar de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) québécoise.

Un changement de doctrine est nécessaire : le travail policier étant difficilement quantifiable (*indéterminé*

selon Dominique Monjardet³⁰²), cela plaide pour un rééquilibrage vers une logique qualitative (enquête, résolution de conflits, relation aux publics) et un renforcement de la prévention, la police ne pouvant, et ne devant, répondre seule aux déterminants sociaux de la délinquance. Ce rééquilibrage permettrait de réduire le mal-être au travail des forces de l'ordre. En effet, il constitue un enjeu structurel, lié à la surcharge opérationnelle, à des modes de pilotage inadaptés à la réalité du métier, à des parcours professionnels contraints et à une exposition élevée aux risques psychosociaux. Les réformes identifiées convergent vers un rééquilibrage du modèle policier, combinant clarification des missions, valorisation du travail qualitatif, amélioration de la gestion des ressources humaines et renforcement de la prévention des risques psychosociaux.

Pour finir, la reconstruction de la confiance entre la police et la population constitue un enjeu central, qui appelle un renforcement des mécanismes de redevabilité externe. Une réflexion pourrait être engagée sur l'évolution des dispositifs de contrôle, en s'inspirant d'expériences étrangères (telles que les *Police and Crime Commissioners* au Royaume-Uni), alors que la légitimité et l'efficacité des mécanismes actuels de contrôle interne, en particulier l'IGPN, font l'objet de questionnements récurrents³⁰³.

³⁰⁰ [La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales : Une carte figée, des transferts à relancer. Cour des comptes, janvier 2025.](#)

³⁰¹ [Le modèle territorial de la gendarmerie nationale : l'urgence d'une adaptation. Cour des comptes, Février 2026.](#)

³⁰² Monjardet, D. (1985). À la recherche du travail policier. *Sociologie du travail*, 391-407.

³⁰³ [Avis sur les rapports entre police et population, Octobre 2023, CNCDH, Octobre 2023.](#)

Mesures possibles pour permettre la montée en charge de la mission « Sécurité » d'ici 2030

- Mieux maîtriser la masse salariale : en harmonisant les cycles horaires, en encadrant les heures supplémentaires et en rationalisant les dispositifs de primes et indemnités : environ plusieurs centaines de millions d'euros à moyen-terme.
- Sanctuariser l'investissement et moderniser les équipements : fixer un plancher pluriannuel pour l'immobilier, le numérique et les véhicules afin de réduire les surcoûts de maintenance.
- Clarifier la répartition des missions et des effectifs policiers entre État et communes et en particulier entre police nationale / polices municipales. Envisager le transfert d'effectifs de la police nationale vers les polices municipales pour renforcer la mission « relations territoriales à la population, proximité et prévention ».
- Réformer la carte police / gendarmerie et mutualiser les fonctions support pour limiter les doublons et assurer une meilleure couverture des zones péri-urbaines³⁰⁴.
- Réinvestir la police de proximité et développer des missions de préventions en coordination avec les services de protection de l'enfance. Cela pourrait s'opérer, en partie, par un élargissement des conseils locaux de prévention de la délinquance (CLSPD) largement sous-investis par l'État et les communes³⁰⁵. Cet élargissement doit aller de pair avec une augmentation des prérogatives de ces assemblées pour en faire de réels lieux de gouvernance de la sécurité locale.
- Créer une autorité civile, élue, indépendante et disposant de pouvoirs d'enquête à l'instar des *Police and Crime Commissioners* au Royaume-Uni, pour assurer une confiance des citoyens dans la police.

4.3. Du côté des dépenses de Justice, la nécessité de repenser les peines pour en finir avec le tout carcéral

Concernant les dépenses de la mission « Justice » plusieurs pistes sont à étudier pour contenir les dépenses, réduire la population carcérale prévenir la

délinquance et la récidive. La « Justice » en France, comme la santé, est confrontée à de forts enjeux d'inefficiences notamment lié à : i) la répartition territoriale des cours d'appel et magistrats qui ne correspond pas au nouveau maillage territorial ; ii) à une population carcérale trop importante ; et iii) des taux de récidive très élevés.

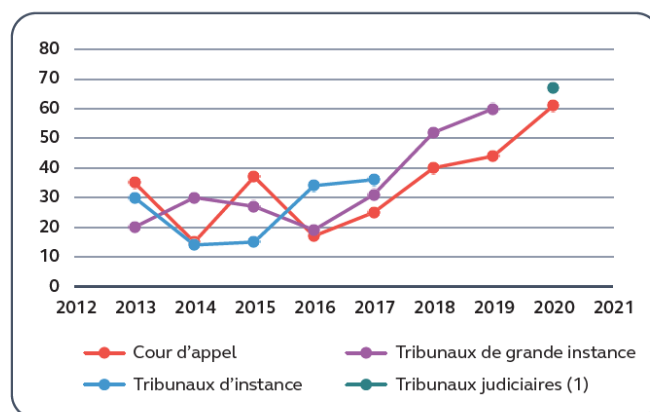
³⁰⁴ [La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales : Une carte figée, des transferts à relancer. Cour des comptes, janvier 2025.](#)

³⁰⁵ [Les enjeux locaux de sécurité : un partenariat inachevé entre l'Etat et les communes. Note, Terra Nova.](#)

Sur ce premier point, la Cour des comptes souligne que la justice française est encore caractérisée par des délais importants. En 2024, le délai moyen de traitement des affaires civiles s'établissait entre 16 et 21 mois et le stock d'affaires civiles

fin 2024 était de 1,4 million³⁰⁶. Dans le même temps, le nombre de juridictions en difficulté ne cesse de croître depuis 2013 (voir *Graphique 3*) ainsi que les délais moyens de traitement des procédures civiles.

Graphique 3 - Nombre de juridictions en difficulté entre 2013 et 2020³⁰⁷



Lecture : En 2019, le nombre de tribunaux de grande instance en difficulté s'établissait à 60.

Note : (1) Les tribunaux d'instance et de grande instance sont regroupés au sein de l'appellation « tribunaux judiciaires » en 2020 – Les données concernant les tribunaux d'instance ne sont plus disponibles à compter de 2018.

Source : Cour des comptes d'après données des projets et rapports annuels de performances annexés aux lois de finances.

Ensuite, la politique du tout carcéral entraîne également des coûts importants pour la collectivité, estimés à 4 milliards d'euros par la Cour des comptes en 2024.

La (sur)population carcérale (80 130 détenus en 2024³⁰⁸) persiste avec des taux d'occupation de l'ordre de 143 % pour les maisons d'arrêts³⁰⁹. Sur 20 ans, les incarcérations ont augmenté de 70 % et les durées moyennes d'incarcérations se sont elles aussi fortement accrues. Selon le [SPACE 1 Survey 2025](#), en comparaisons

internationales, la durée moyenne d'incarcération est de 11,7 mois en France contre 4,4 mois aux Pays-Bas, 4,2 en Allemagne ou encore 5,5 en Norvège (voir *Graphique 4*).

Les différentes réformes ayant eu pour objectif d'accentuer la rigueur des peines n'ont pas eu pour effet d'augmenter les peines effectivement prononcées, comme le montre [une note de l'IPP de 2024](#). Elles accentuent, néanmoins, le sentiment de laxisme judiciaire en augmentant l'écart entre

³⁰⁶ Addition des affaires dans les Tribunaux judiciaires, les conseils des prudhommes et les cours d'appel. Source : Référence Statistique Justice 2025.

³⁰⁷ [Améliorer la gestion du service public de la Justice, Cour des comptes, Octobre 2021.](#)

³⁰⁸ [Évaluation de deux peines alternatives à l'incarcération, Le travail d'intérêt général et la détention](#)

[à domicile sous surveillance électronique. Cour des comptes, Mars 2025.](#)

³⁰⁹ [Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question. Rapport publique thématique, Octobre 2023.](#)

les peines potentielles et les peines appliquées. Si les peines effectives étaient rapprochées des peines maximales cela aurait pour effet d'augmenter d'au moins 12 milliards d'euros les dépenses de l'administration pénitentiaire et de 60 à 100 milliards d'euros les dépenses d'investissement. De la même manière, l'instauration de peines minimales (dites peines plancher) en 2007 a eu pour effet d'augmenter fortement la population carcérale sans réels effets dissuasifs, augmentant de fait le coût budgétaire pour le système carcéral³¹⁰.

Un autre point d'attention réside dans les taux observés de récidive en France.

Une étude de l'ATGIP de 2022 estime le coût de la récidive à 1 an à 1,4 milliard d'euros, or le taux de récidive des incarcérés dépasse les 60 % dans les 5 ans suivant la sortie contre seulement 25 % en Norvège. En 2024, parmi les condamnés pour crimes, 35 % sont récidivistes ou réitérants, ce chiffre monte à 45 % pour les individus condamnés pour un délit, ce qui pèse durablement sur les juridictions et l'administration pénitentiaire³¹¹.

Un basculement partiel du milieu fermé vers le milieu ouvert constitue un levier majeur, sous réserve d'éviter toute extension du filet pénal. Les alternatives à

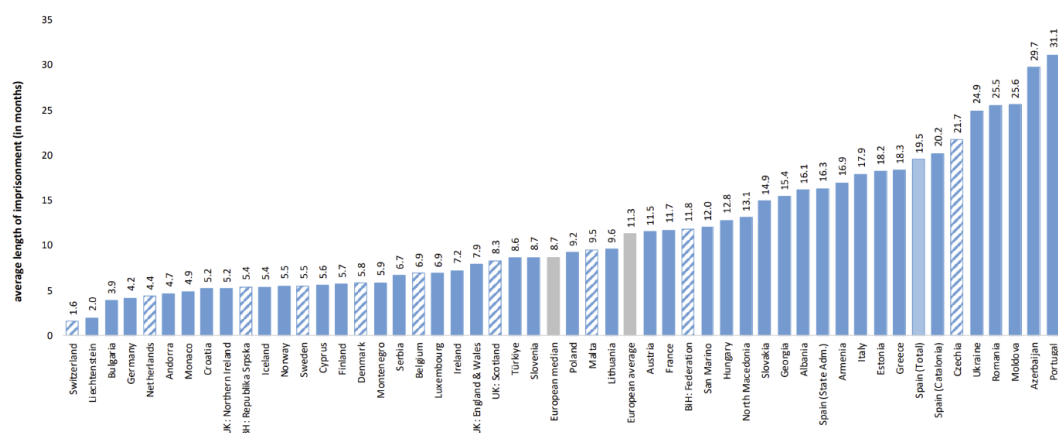
l'incarcération sont nettement moins coûteuses (de l'ordre de quelques euros par jour et par condamné), mais doivent se substituer à la prison et non s'y ajouter. La récidive est directement affectée par la surpopulation carcérale, notamment via les effets de pairs, la promiscuité et l'insuffisance des dispositifs de suivis et d'insertion. Les travaux comparatifs montrent un lien clair entre conditions de détention dégradées et probabilité de récidive³¹², ce qui plaide pour un rééquilibrage des moyens vers la réinsertion, et une amélioration des conditions de détention (encadrement, condition d'incarcération, cellule individuelle, etc.). De plus, les alternatives à l'incarcération sont nettement moins coûteuses (de l'ordre de quelques euros par jour et par condamné), mais doivent se substituer à la prison et non s'y ajouter. La politique de réduction de la population carcérale reste peu lisible et instable, marquée par un effet de cliquet sur les peines, des modifications fréquentes des règles d'aménagement et un écart croissant entre peines prononcées et exécutées. Il apparaît donc essentiel de développer les aménagements de peine dès le prononcé, complétés par une révision de l'échelle des peines, afin d'améliorer à la fois la cohérence de la réponse pénale et la maîtrise de la population carcérale.

³¹⁰ [Les peines planchers sont-elles un outil efficace pour éviter la récidive ? A Ouss, A Philippe, IPP Mars 2024.](#)

³¹¹ [Références statistiques justice – Edition 2025. Service de la statistique, des études et de la recherche. Ministère de la justice.](#)

³¹² Philippe, A. (2024). Building Criminal Networks in Prison (No. 24/782). School of Economics, University of Bristol, UK.

Graphique 4 – Durée moyenne d'emprisonnement en 2023, sur la base du nombre total et du flux de détenus (enquête SPACE 1)³¹³



Lecture : En 2023, la durée moyenne d'emprisonnement, sur la base du nombre total et du flux de détenus, s'établissait à 11,3 mois en moyenne pour l'Europe.

Source : *Enquête SPACE 1, sur données 2023.*

Pour finir, la stratégie immobilière carcérale constitue un enjeu de soutenabilité de long terme. Elle doit répondre aux exigences suivantes : i) l'accroissement des capacités nettes doit se faire en remplacement d'établissements vétustes ; ii) un abandon des partenariats public privé (PPP) du fait des dérapages passés ; iii) une attention particulière aux gestions déléguées au privé des nouvelles prisons. La construction de nouvelles prisons, perçue comme un cercle vicieux budgétaire et pénal, n'apparaît donc pas comme une solution de long terme. La priorité devrait porter sur le renforcement

des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), déterminants pour la prévention de la récidive ; l'amélioration des conditions de travail des surveillants ; et, le cas échéant, la construction de nouveaux établissements uniquement en remplacement de prisons vétustes. Plus largement, il faut reposer la question du rôle et des finalités de la prison, en articulation avec les politiques de lutte contre les inégalités sociales, de prévention et d'insertion, dont les bénéfices budgétaires sont réels mais se matérialisent à moyen et long terme.

³¹³ [Prisons and Prisoners in Europe 2024: Key Findings of the SPACE I survey.](#) Marcelo F. Aebi & Edoardo Cocco. Council of Europe.

Mesures possibles concernant la Justice

- Réformer la carte des cours d'appel et tribunaux et réallouer les effectifs selon les volumes d'affaire et non pas en fonction des historiques d'implantation.
- Renforcer les alternatives à l'incarcération (quand cela est possible) pour lutter contre la surpopulation carcérale (semi-liberté, placement extérieur, surveillance électronique) en assurant le suivi des coûts et de l'efficacité associés à ces dispositifs.
- Réinvestir les politiques de préventions (en amont) et de réinsertion (en aval) pour prévenir les passages à l'acte et les récidives.
- Amener le ratio Personnes placées sous main de justice (PPSMJ) / Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) à 60, par la création de 600 postes de CPIP : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 25 M€*³¹⁴.
- Réduire les peines maximales encourues, revoir l'échelle des peines et établir les aménagements des peines en amont du prononcé pour améliorer la lisibilité du système pénal et rapprocher les peines prononcées des peines encourues.
- Faire des « Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance » (CLSPD) le pivot opérationnel des politiques de prévention, en leur redonnant un rôle structurant dans la coordination territoriale entre forces de sécurité, justice, collectivités, éducation nationale et acteurs sociaux. Cette montée en charge suppose :
 - ⇒ Une clarification de leurs compétences et de leur gouvernance, aujourd'hui très hétérogènes selon les territoires.
 - ⇒ Un pilotage par objectifs mesurables (prévention de la récidive, décrochage scolaire, violences intrafamiliales, primo-délinquance) et une meilleure articulation avec les parquets et la protection judiciaire de la jeunesse.
 - ⇒ Une intégration systématique des acteurs de la protection de l'enfance et de l'action sociale dans ce dispositif qui se doit d'être accompagné par un renforcement de leurs moyens, et par un redéploiement budgétaire assumé en amont (prévention) plutôt qu'un surinvestissement en aval (police, prison).
- Recentraliser progressivement la politique de protection de l'enfance, ou a minima, augmenter les crédits de l'État aux départements en fonction de leurs besoins propres.

³¹⁴ [SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve.](#)
[Rapport d'information N°353, Sénat, Février 2023.](#)

Enfin, à l'intersection des dépenses de police et de justice, on retrouve la question des discriminations et de la protection des plus vulnérables.

Les discriminations présentent un impact socio-économique important puisqu'elles réduisent à la fois la confiance des usagers dans les services publics et entraînent des coûts économiques importants. Un rapport de mars 2025 du défenseur des droits souligne des inégalités persistantes d'accès au service public policier ainsi que des différences de traitements des plaintes en fonction de divers facteurs sociaux (genre, couleur de peau, niveau de vie)³¹⁵. Ces différences sont aussi présentes du côté « répressif », la CEDH a par exemple condamné, pour la première fois, la France dans [l'arrêt Seydi et autres c. France du 26 Juin 2025](#) concernant des contrôles d'identités jugés discriminatoires par les plaignants.

La protection de l'enfance apparaît également comme un sujet essentiel. Les événements dramatiques observés ces dernières années, comme souligné par [l'UNICEF début 2025](#), et l'importance des travailleurs sociaux dans la prévention de la délinquance des mineurs, le confirment. Une étude récente publiée dans [The Lancet](#) estime le coût économique annuel des violences faites aux enfants à environ 34,5 milliards d'euros pour la collectivité en 2019, illustrant qu'un investissement accru dans les politiques de prévention permettrait d'éviter, à moyen et long terme, des coûts sociaux et budgétaires nettement supérieurs. Enfin, les discriminations impactent également le marché du travail et présentent

un coût économique très important. [France Stratégie](#) avait estimé ce dernier dans une fourchette allant de 28 à 110 milliards d'euros pour les finances publiques en 2015 du fait d'un triptyque : différentiel de salaire, de taux d'emploi et du nombre d'heures travaillées.

5. Sortir du tout répressif pour réinvestir le préventif

Les dépenses régaliennes occupent une place importante dans la dépense publique et à l'instar des dépenses sociales, elles bénéficient à l'ensemble de la population et participent, elles aussi, à la redistribution par l'action publique. C'est particulièrement vrai pour la sécurité intérieure et la justice. Mais, comme dans la santé ou l'éducation, ces services sont marqués par des inégalités territoriales et par des difficultés d'accès qui touchent davantage certains publics selon leur situation sociale ou économique. Aussi, les évolutions récentes de ces secteurs ont créé plusieurs points de blocage. Dans la justice, la hausse du nombre de peines, le durcissement de l'échelle pénale et le recours croissant à l'incarcération ont contribué à engorger davantage le système. Dans le même temps, l'éloignement progressif de certains services publics a affaibli leur accessibilité. Pour la police et la gendarmerie, ce décalage est également visible. Les missions de contact avec la population, souvent associées à la « police de proximité », ont peu à peu laissé plus de place à une logique centrée sur une politique du chiffre : nombre d'interpellations, de contrôles, de verbalisation. Cette évolution a pu nourrir les tensions avec une partie de la population

³¹⁵ [Solliciter les forces de l'ordre : Évolutions et inégalités relatives à l'accès au service public policier. Défenseur des droits, Mars 2025.](#)

et réduire la place accordée à la prévention. Du côté de la justice, la réorganisation de la carte judiciaire et la réduction de certaines implantations locales ont aussi rendu l'accès au service public plus difficile, en particulier pour les personnes les plus modestes.

Dans ce chapitre, nous faisons donc le choix de mettre l'accent sur la prévention de la délinquance et de la criminalité, plutôt que sur les réponses purement répressives. C'est en agissant en amont que l'État peut répondre de la manière la plus efficace aux difficultés qui se posent aujourd'hui. Cela renvoie, par exemple, aux politiques de réinsertion par l'emploi, de mixité sociale, à l'égalité d'accès aux services publics, à l'égalité des chances dans l'éducation ou encore à la protection de l'enfance. Toutes jouent un rôle important dans la prévention des fragilités sociales sur lesquelles peuvent ensuite se développer des trajectoires de délinquances. L'objectif de ce chapitre est donc de reposer plus largement la question de ce que recouvre réellement la sécurité. Il s'agit de prendre du recul pour identifier les politiques les plus à même de réduire, dans la durée, les dommages sociaux et économiques liés à la délinquance et à la criminalité. D'un point de vue budgétaire, le coût de la pauvreté et des risques sociaux est souvent plus élevé à long terme qu'on ne le mesure au premier abord. C'est pourquoi une politique de sécurité soutenable ne peut pas reposer uniquement sur la réponse répressive. Elle suppose aussi de renforcer les politiques de prévention, même si leurs effets sont moins immédiats, afin d'engager une réforme de fond de notre manière de lutter contre la délinquance et la criminalité.



CHAPITRE 10

Collectivités territoriales

—

Remerciements et contributions

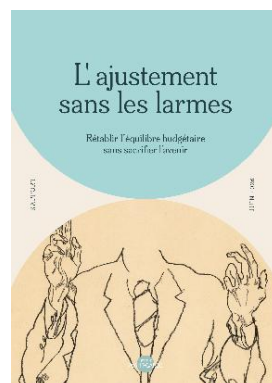
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur l'organisation et le budget des collectivités territoriales, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Per Yann LE FLOC'H ; Nicolas SALEILLE ; Marc ABADIE ; Pierre MADEC ; Claire DELPECH-DRIANT.

Les analyses, propositions et chiffres présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Les collectivités territoriales

Synthèse :

Les collectivités territoriales occupent une place structurante dans les finances publiques françaises, avec 329,7 milliards d'euros de dépenses en 2024, en hausse régulière depuis les transferts de compétences successifs. Elles constituent surtout le premier investisseur public du pays, portant environ 50 % de la formation brute de capital fixe et entre 75 % et 90 % des investissements nécessaires à la transition écologique. Or, ces investissements restent très en deçà des 19 milliards d'euros annuels nécessaires d'ici 2030.

La situation financière des collectivités s'est dégradée sous l'effet conjugué de l'érosion de leur autonomie fiscale et de la pression sur leurs dépenses. Les réformes récentes (suppression de la taxe d'habitation, de la CVAE) ont remplacé des impôts locaux par des fractions de TVA, transformant des ressources propres en quasi-dotations. Les impôts locaux ne représentent plus que 40 % des recettes de fonctionnement, contre 55 % il y a vingt ans.

Face à ce constat, le chapitre identifie trois axes de réforme. Le premier, porte sur la clarification des compétences : recentraliser certaines missions sociales contraintes (RSA,

protection de l'enfance) pour réduire les disparités territoriales et alléger les budgets départementaux, tout en recentrant les départements sur l'ingénierie territoriale.

Le deuxième axe vise la rationalisation des dépenses : réduction du nombre de communes par des incitations aux fusions, suppression des doublons administratifs (1,5 milliard d'euros d'économies estimées d'ici 2030), clarification des compétences entre niveaux (6 milliards d'euros) et mutualisation des achats (1 milliard d'euros). Ces économies doivent toutefois préserver les services publics de proximité.

Le troisième axe concerne la reconstruction d'une fiscalité locale cohérente. Les pistes incluent la réintroduction de la CVAE, la création d'un impôt local sur l'assiette de l'impôt sur le revenu en remplacement de la taxe d'habitation, et une réforme de l'imposition foncière unifiant les taxes existantes avec des valeurs cadastrales actualisées. Ces mesures doivent s'accompagner d'une refonte des mécanismes de péréquation, jugés insuffisamment redistributifs. Le chapitre plaide enfin pour un pacte de stabilité des ressources locales sur trois à cinq ans et l'instauration d'une « règle verte locale » (10 à 12 milliards d'euros par an) afin de sanctuariser l'investissement climatique des collectivités.

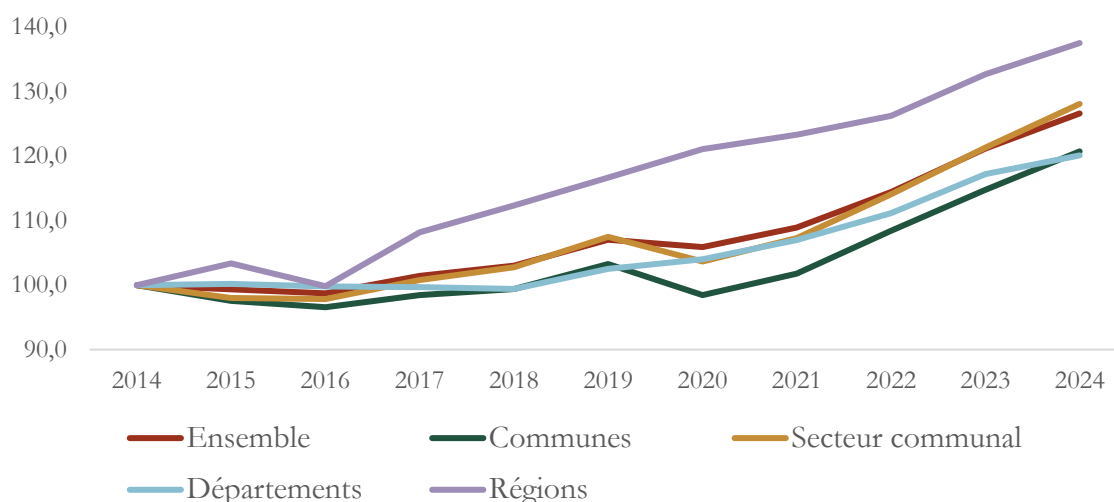
1. Les collectivités territoriales un acteur clé en France

1.1. Un poids budgétaire important mais stable

Les collectivités territoriales occupent une place structurante dans l'architecture des finances publiques françaises. Selon l'Insee, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) atteignent 329,7 milliards d'euros en 2024,

en hausse de 4,4 % par rapport à 2023, tout en maintenant une part stable dans l'ensemble des dépenses publiques, à hauteur de 19,7 %³¹⁶. Sur longue période, leur poids relatif dans l'économie nationale s'est sensiblement accru, passant de 8,1 % du PIB en 1978 à 11,3 % en 2024, une évolution essentiellement imputable aux transferts successifs de compétences. Il convient toutefois de préciser le périmètre de ces acteurs.

Graphique 1 – Évolution des dépenses totales des collectivités locales par type de collectivité (base 2014)



Lecture : Ce graphique retrace l'évolution depuis 2014 (base 100) des dépenses des collectivités locales en fonction de leur catégorie de rattachement. Le secteur communal regroupe les communes et leurs groupements à fiscalité propre, y compris Métropole de Lyon, Métropole du Grand Paris (MGP) et établissements publics territoriaux (EPT) de la MGP.

Source : [Collectivités locales.gouv](https://collectivites.locales.gouv.fr) - DGCL - DGFIP - Institut Avant-garde, calcul des auteurs.

Les APUL, au sens de la comptabilité nationale, désignent un ensemble plus vaste que les seules collectivités territoriales au sens juridique : elles englobent également les organismes divers d'administration locale (ODAL), tels que les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), Île-de-France Mobilités, la Société du Grand Paris ou les

agences de l'eau, les établissements publics locaux et autres structures connexes. Les collectivités territoriales *stricto sensu* recouvrent quant à elles les 34 875 communes, 1 254 EPCI à fiscalité propre, 101 départements et 18 régions, auxquels s'ajoutent 8 322 syndicats³¹⁷.

³¹⁶ [Collectivités Locales – Etude et statistiques. Chapitre 3 - Les finances des administrations publiques locales](#)

³¹⁷ Les syndicats dans le jargon des collectivités territoriales regroupent un ensemble d'acteur divers ayant pour objectif la mutualisation de compétences

La répartition des dépenses entre niveaux de collectivités reflète leur poids respectif : les communes et leurs groupements concentrent l'essentiel avec 178 milliards d'euros en 2024, devant les départements (78,3 milliards d'euros) et les régions (39,5 milliards d'euros)³¹⁸.

Toutes les strates ont vu leurs dépenses progresser (voir *Graphique 1*), avec une hausse particulièrement marquée pour les régions depuis la réforme NOTRe de 2015 mais aussi pour le bloc communal principalement tirée par les EPCI depuis la réforme de 2010. Cette dynamique, tirée en grande partie par la crise inflationniste depuis 2021, a exercé une pression croissante sur les équilibres financiers locaux. En effet, sur le plan structurel, le budget des collectivités se décompose en charges réelles de fonctionnement et en dépenses d'investissement, deux postes dont la progression conjointe a contribué à réduire l'épargne disponible et à accroître le recours à l'endettement. Si les dépenses de fonctionnement ont été temporairement encadrées par les pactes de Cahors entre 2017 et 2022 (avec des résultats néanmoins mitigés), aucun dispositif contraignant comparable n'est en vigueur depuis lors. En 2024, le besoin de financement des collectivités locales atteint un niveau record sur la décennie, de l'ordre de 10 à 11 milliards d'euros, couvert aux deux tiers par le recours à l'emprunt. La dette des collectivités territoriales s'élève ainsi à 194,5 milliards d'euros (215,4 milliards d'euros syndicats

inclus) fin 2024, soit 6,6 % du PIB, un niveau toutefois stable depuis 2010³¹⁹.

Sur le plan institutionnel, les collectivités territoriales se distinguent de l'État par une contrainte d'équilibre budgétaire : elles ne peuvent voter un budget en déficit de fonctionnement et ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs investissements. Une lecture de leurs finances calquée sur celle de l'État central serait donc inadaptée. Pour autant, les collectivités demeurent indirectement exposées aux aléas des finances publiques nationales, dans la mesure où leurs ressources reposent en partie sur des transferts de l'État à travers les dotations générales de fonctionnement (DGF), fractions de TVA ou encore de dotations spécifiques dont l'évolution dépend des arbitrages budgétaires nationaux. Certaines charges pèsent également sur leurs marges de manœuvre, notamment les cotisations versées à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les agents territoriaux, dont l'évolution est liée aux paramètres nationaux des retraites.

Du côté des effectifs, les collectivités emploient environ 2 millions d'agents fin 2023, avec une tendance à la hausse des contractuels et à la diminution des fonctionnaires titulaires. La grande majorité des effectifs (77 %) est concentrée dans le bloc communal, les intercommunalités portant l'essentiel de la croissance des emplois depuis 2011, sans que

techniques au niveau des territoires. On retrouve dans cette catégorie : les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en charge de la gestion de l'eau, des déchets ou encore de diverses missions d'action sociales ; les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) ; les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts. Ces deux dernières catégories sont plus englobantes que les premières car réunissent plus

largement que les communes d'un même EPCI en y intégrant parfois les départements ou région et divers organismes publics. La différence principale avec les EPCI est l'absence pour ces syndicats de fiscalité propre.

³¹⁸ [Collectivités Locales – Etude et statistiques, Synthèse](#)

³¹⁹ [Les finances publiques locales – Fascicule 1. Cour des comptes, Juin 2025.](#)

les communes n'aient procédé aux réductions symétriques attendues³²⁰.

1.2. Les collectivités locales : le premier investisseur de France ?

Les collectivités locales constituent, de loin, le premier acteur de l'investissement public en France. En 2018, elles portent près de 50 % de l'ensemble des dépenses d'investissement public (voir *Graphique 2*), une proportion qui atteint 52 % en 2022, au point haut du cycle électoral. Ce niveau est particulièrement élevé au regard des comparaisons internationales : il se situe à seulement une dizaine de points de celui observé en Allemagne, pourtant État fédéral dans lequel les *Länder* disposent de compétences et de prérogatives beaucoup plus étendues. Mais la part importante des collectivités locales dans les dépenses publiques d'investissements ne signifie pas que ces dernières disposent d'une plus grande autonomie, autrement dit ces chiffres ne reflètent en aucun cas le niveau de décentralisation. Néanmoins, ce poids déterminant dans l'investissement public fait des collectivités un acteur clé du verdissement de la dépense publique, qu'il s'agisse de la transition écologique, de la commande publique, de l'aménagement du territoire ou encore des politiques du logement. Par exemple, en France en 2017, les dépenses locales pour le logement ou encore la protection de l'environnement

représentent respectivement 80 et 86 % des dépenses publiques totales³²¹.

Les collectivités territoriales ont sensiblement renforcé leur effort d'investissement au cours des dernières années, y compris dans les domaines liés à la transition écologique. Elles demeurent ainsi le premier investisseur public du pays puisqu'elles représentent selon les estimations entre 75 % et 90 % des investissements publics nécessaires à la transition climatique et environnementale³²². Comme le souligne la *Graphique 3*, les dépenses d'investissement climats des collectivités sont passées de 5,4 milliards d'euros en 2014 à environ 8 milliards d'euros en 2024, soit un niveau stable par rapport à 2023³²³. La dynamique récente de fin de mandat suggère toutefois un ralentissement de ces dépenses par rapport à l'ensemble de l'investissement local. Cette progression demeure en tout état de cause insuffisante au regard des besoins identifiés pour atteindre les objectifs climatiques nationaux. Ceux-ci sont estimés à 19 milliards d'euros par an entre 2024 et 2030³²⁴ comme le souligne la *Graphique 4*, alors même que les collectivités portent une part décisive de l'effort de transformation des bâtiments, des mobilités, des réseaux et de l'aménagement du territoire. Dans un contexte de contraintes budgétaires accrues, d'incertitudes sur les concours de l'État et de tensions croissantes sur les finances locales, les arbitrages récents risquent de freiner davantage encore leur capacité d'investissement, au moment même

³²⁰ Cour des comptes. Les finances publiques locales 2024 - Les perspectives des finances publiques locales en 2024 et la participation des collectivités au redressement des finances publiques Fascicule 2, P63.

³²¹ [Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne n°80. Juillet 2019.](#)

³²² [L'investissement des collectivités territoriales. Inspection générale des finances. Octobre 2023.](#)

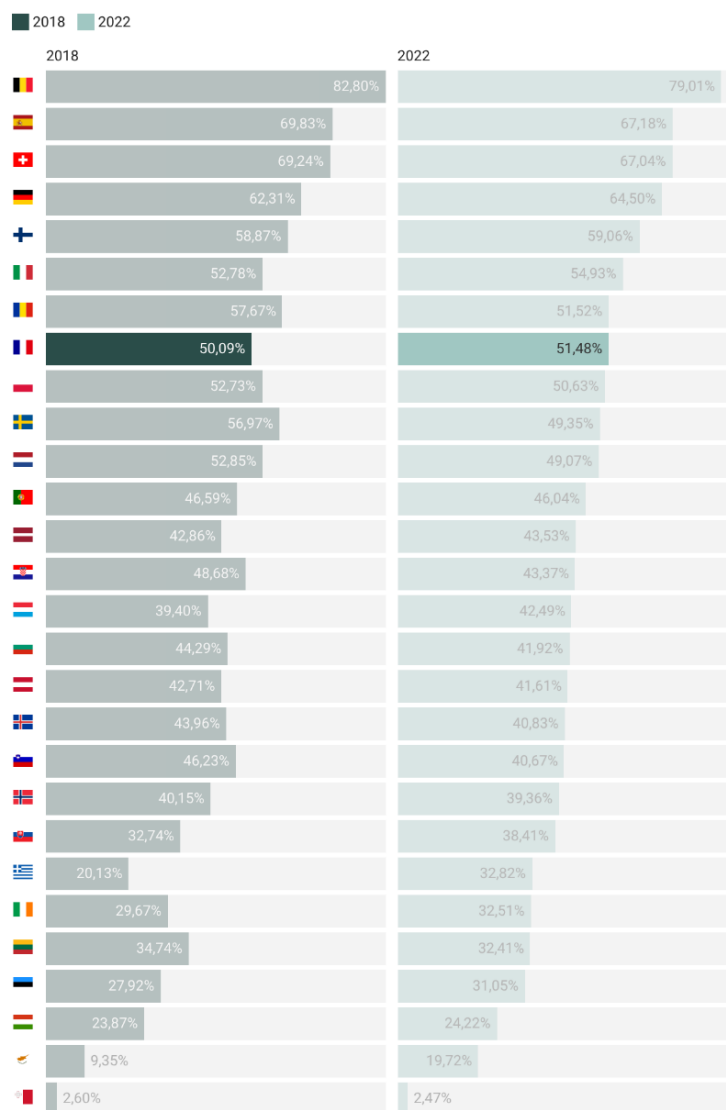
³²³ [Climat : où en sont les investissements des collectivités ? A. Colin. I4CE.](#)

³²⁴ [Collectivités : méthode pour construire son plan d'investissement aligné climat. Synthèse pour décideurs. I4CE.](#)

où les besoins structurels augmentent. À cela s'ajoute une part encore importante de dépenses locales défavorable au climat : I4CE les estime à 5,8 milliards d'euros en 2024³²⁵. L'institut souligne qu'une redirection d'environ 74 % de ces dépenses permettrait de dégager un gisement de réallocation de

l'ordre de 3,6 milliards d'euros par an à l'horizon de la trajectoire SNBC. L'enjeu n'est donc pas seulement d'investir davantage, mais aussi de réorienter plus rapidement la dépense locale vers des usages compatibles avec la transition.

Graphique 2 – Part de la formation brute de capital fixe (FBCF) portée par les administrations locales, en 2018 et 2022



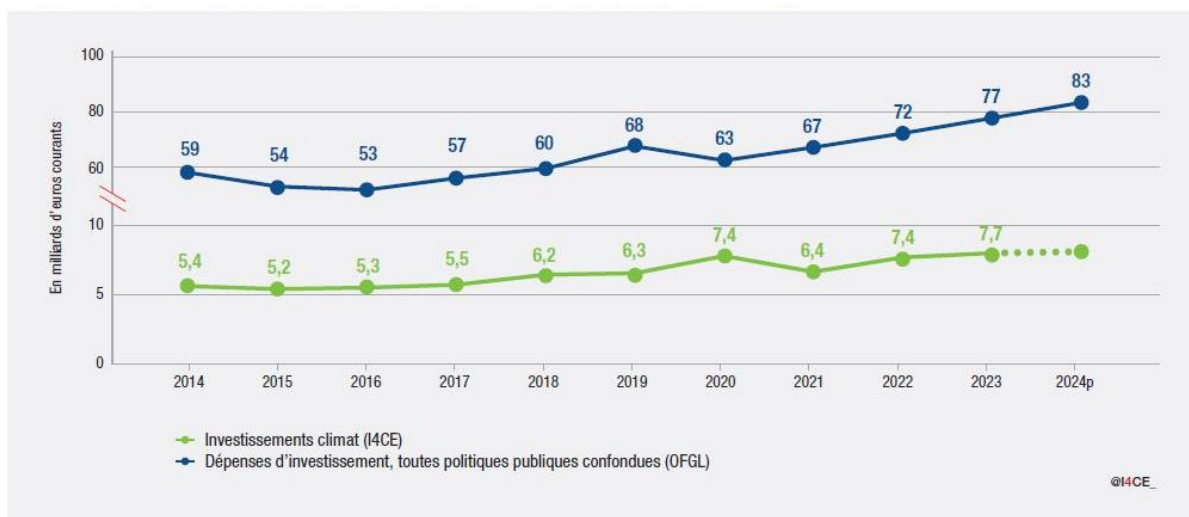
Créé avec Datawrapper

Lecture : En 2018, la part de l'investissement public porté (FBCF) par les administrations locales (S1313 + S1312 pour les États fédérés) s'établit à 82 % en Belgique contre 50 % environ en France.

³²⁵ [Moins de brun, plus de vert : la nécessaire redirection des dépenses locales. I4CE, Février 2026.](#)

Source : Eurostat, Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP) [gov_10a_exp] pour la catégorie formation brute de capital fixe.

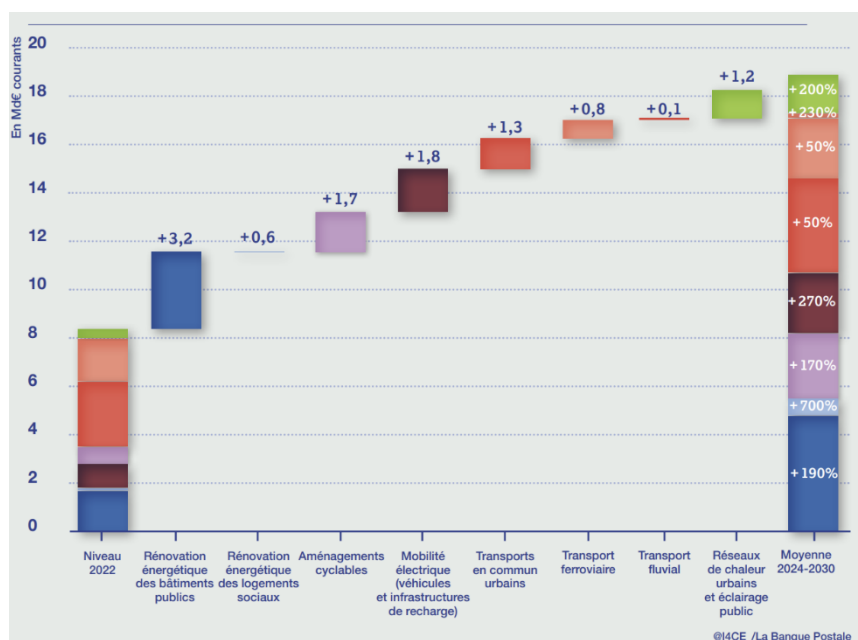
Graphique 3 – Évolution comparée des investissements des collectivités en faveur du climat et de leurs dépenses d'investissement toutes politiques publiques confondues (hors dette) – I4CE



Lecture : En 2017, les dépenses d'investissement climat des collectivités locales, selon l'I4CE, représentaient 5,5 Md€ contre 57 Md€ de dépenses d'investissement, toutes politiques confondues, engagées par ces mêmes collectivités.

Source : *Climat : où en sont les investissements des collectivités ? A. Colin. I4CE.*

Graphique 4 – Besoin d'investissement climat des collectivités locales – I4CE



Lecture : Sur la période 2024-2030, comparativement au niveau observé en 2022, les collectivités locales devraient investir 3,2 Md€ supplémentaires dans la rénovation énergétique des bâtiments publics.

Source : *I4CE, « Panorama des financements climat des collectivités locales », septembre 2024.*

1.3. Une autonomie fiscale en baisse qui fragilise les finances des collectivités locales

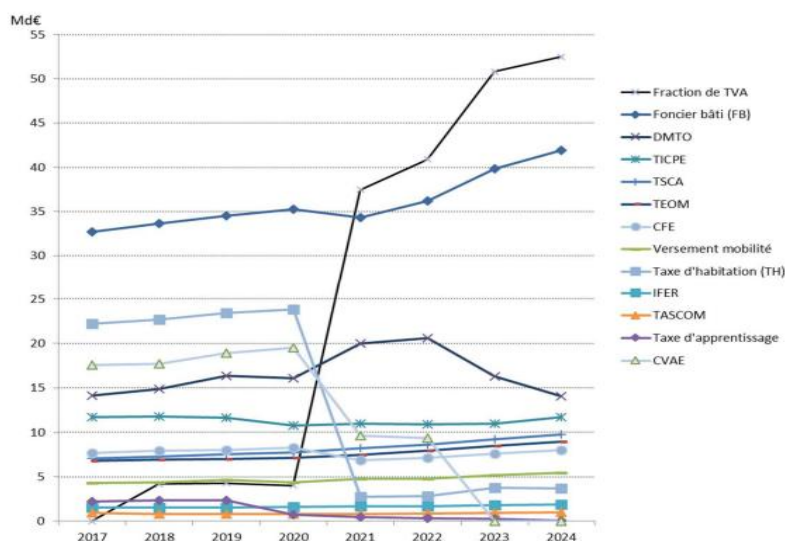
Les finances locales se caractérisent désormais par une érosion de leur autonomie fiscale réelle. Les réformes successives de la fiscalité locale dont la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), ou encore la réduction de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels affectant la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), ont réduit la capacité des collectivités à agir sur leurs ressources, tout en renforçant leur dépendance à des recettes nationales ou à des bases sur lesquelles elles n'ont qu'une prise limitée. Dans le même temps, la part de la TVA affectée en compensation de ces réformes a fortement progressé et représente désormais autour de 52 milliards d'euros en 2024³²⁶ (voir *Graphique 5*) pour l'ensemble des collectivités, ce qui en fait un pilier croissant de leur financement. Ainsi, les impôts locaux ne représentent aujourd'hui plus qu'environ 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales, contre 55 % il y a vingt ans. Plus précisément, en 2024, les impôts directs locaux représentent 48 % des recettes réelles de fonctionnement des communes, 88 % de celles des EPCI, 29 % de celles des départements et 58 % de celles des régions³²⁷, ce qui confirme la forte hétérogénéité des situations et la perte relative d'autonomie de

plusieurs échelons. Cette configuration, combinant dépendance accrue aux bases immobilières, poids croissant des recettes affectées et sensibilité aux arbitrages de l'État, fragilise la prévisibilité budgétaire locale et limite la capacité des collectivités à planifier leurs politiques dans la durée.

Cette évolution se traduit par une déconnexion croissante entre ressources et compétences. Le pouvoir de taux demeure principalement concentré dans le bloc communal ce qui en fait le bloc à la plus grande autonomie fiscale *de facto* mais aux ressources très hétérogènes du fait de bases fiscales concentrées sur le foncier et très inégalement réparties sur le territoire. Pour ce qui est des autres collectivités, en particulier les départements et les régions, l'autonomie fiscale est très faible, du fait d'une absence de pouvoir sur les taux et assiettes, créant une dépendance plus marquée pour ces collectivités aux ressources affectées et transferts de l'État. De plus leur base taxable demeure peu cohérente avec leurs missions. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), par exemple, restent une ressource importante mais très volatile pour les départements, alors même qu'ils financent des dépenses sociales, elles-mêmes, très largement contraintes. Plus généralement, la montée en puissance de la TVA affectée rapproche ces recettes de quasi-dotations : elles sont juridiquement comptabilisées comme ressources propres, mais restent en pratique largement déterminées par les décisions étatiques et la conjoncture économique nationale.

³²⁶ [Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.](#)

³²⁷ [Analyse de l'évolution des produits 2024 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales. DGFiP. Juin 2025.](#)

Graphique 5 – Produit des principales recettes fiscales (ensemble des collectivités locales)³²⁸

Lecture : En 2024, la fraction de TVA aux bénéfices de l'ensemble des collectivités locales s'élève à 52 Md€ contre 0 en 2017.

Source : Graphique 10, *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.*

Cette évolution prolonge en réalité une séquence plus longue de mise sous contrainte des finances locales. Entre 2014 et 2017, les collectivités ont absorbé une forte baisse des concours financiers de l'État : la part forfaitaire de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 11,2 milliards d'euros entre 2013 et 2017, tandis que le total des concours financiers de l'État est passé de 58,2 milliards d'euros en 2013 à 47,1 milliards d'euros en 2017, soit une baisse de 19 %³²⁹. La Cour des comptes soulignait dès 2014 qu'une telle contraction devait mécaniquement peser sur l'épargne brute et exercer une pression à la baisse sur l'investissement local. À partir de 2018, la

logique de réduction unilatérale des dotations a été remplacée par les contrats de Cahors, qui encadrent l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des principales collectivités. Ce dispositif a contribué à contenir la dynamique des dépenses, mais son bilan demeure mitigé : son effet propre est difficile à isoler, il n'a concerné qu'une partie des collectivités, et sa légitimité a été contestée au regard du principe de libre administration. Le Sénat souligne néanmoins qu'il a eu un impact moins défavorable sur l'investissement local que la baisse unilatérale des dotations, avec une forte reprise de l'investissement en 2018 (+5,2 %) et 2019 (+13,7 %) ³³⁰. Depuis 2022, il n'existe plus de mécanisme contractuel

³²⁸ [Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.](#)

³²⁹ [Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités](#)

[territoriales et de leurs établissements publics. Cour des comptes. Septembre 2018.](#)

³³⁰ [Rapport d'information N°806 sur les dotations d'investissement aux collectivités territoriales. Sénat. Juillet 2022.](#)

coercitif équivalent, ce qui laisse les collectivités exposées à une contrainte budgétaire accrue sans cadre stabilisé de visibilité sur leurs ressources.

Si l'on ajoute à cela la crise inflationniste, les collectivités locales enregistrent, en 2024, après deux années d'excédent, un besoin de financement de l'ordre de 10 à 11,3 milliards d'euros selon le périmètre retenu³³¹. Cela traduisant un effet de ciseaux entre des dépenses de fonctionnement et d'investissement toujours dynamiques, et des recettes moins porteuses dans un contexte macroéconomique dégradé. Néanmoins, l'investissement local demeure élevé, porté en premier lieu par le bloc communal sous l'effet du cycle électoral municipal, des besoins d'infrastructures et des exigences croissantes liées à la transition écologique, même si ces dernières dépenses apparaissent bien moins dynamiques sur la fin de mandat des maires élus en 2020. Cette évolution s'accompagne toutefois d'une dégradation sensible de l'autofinancement, qui conduit à un recours accru à l'endettement et à la trésorerie (voir *Graphique 6*).

Les régions et les départements apparaissent les plus fragilisés dans cette séquence. Pour les régions, la Cour des comptes souligne une divergence durable entre la progression des dépenses d'investissement et celle des recettes, qui se traduit par une baisse marquée de la part d'investissement autofinancé et une tension croissante sur les équilibres financiers³³². Les départements, de leur côté,

subissent un effet de ciseaux particulièrement prononcé, combinant la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la rigidité de dépenses sociales sur lesquelles ils disposent de peu de leviers d'ajustement, ce qui dégrade rapidement leur épargne nette. Le bloc communal conserve une situation globalement plus favorable, grâce notamment au dynamisme de la fiscalité foncière, mais il concentre désormais la progression la plus forte des charges de fonctionnement, tirée en particulier par les intercommunalités, ainsi qu'une montée des signaux de fragilité sur une partie des communes et EPCI. Cette dégradation s'inscrit en outre dans un contexte de fortes inégalités territoriales, alimentées par une concentration croissante des ressources fiscales et par une multiplicité de mécanismes de péréquation dont l'efficacité redistributive demeure très hétérogène.

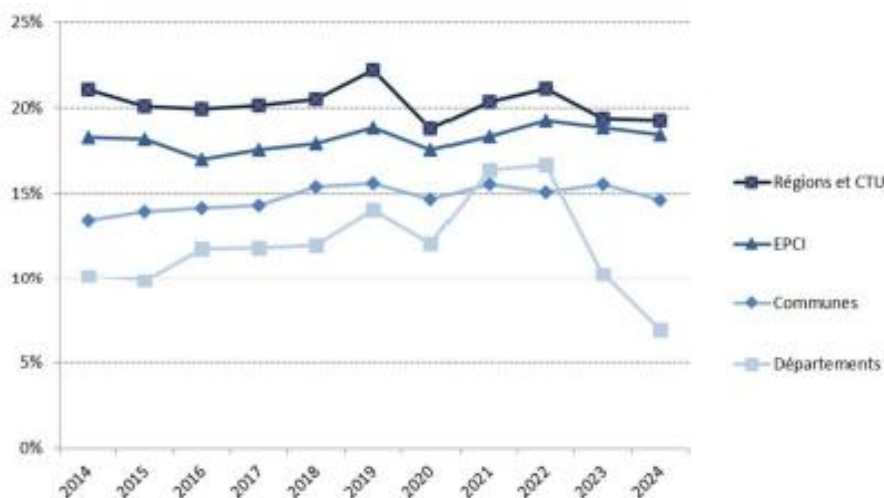
À ces tensions s'ajoute enfin un facteur exogène croissant pour les finances locales : la trajectoire de la CNRACL. Le taux de cotisation employeur est passé de 30,65 % en 2023 à 34,65 % en 2025 et doit atteindre 43,65 % en 2028³³³, tandis que le régime affichait déjà un déficit de 3,0 milliards d'euros en 2024. Cette hausse des charges de retraite, décidée au niveau national, pèse directement sur les budgets des collectivités et réduit encore leurs marges de manœuvre, en particulier pour les employeurs territoriaux fortement intensifs en personnel.

³³¹ [Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025.](#)

³³² [Les finances publiques locales - Fascicule 1. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités](#)

[territoriales et de leurs établissements. Cour des comptes. Juin 2025.](#)

³³³ [Décret N° 2025-86 du 30 janvier 2025. Légifrance.](#)

Graphique 6 – Taux d'épargne brute selon le niveau de collectivité ³³⁴

Lecture : En 2024, le taux d'épargne brute, rapportant l'épargne brute sur les recettes de fonctionnement, s'élevait à 6,9 % pour les départements, 14,6 % pour les communes ou encore 19,2 % pour les régions.

Source : Graphique 12, *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025*. Données issues de la DGFIP et DGCL.

1.4. Au fil des réformes : une décentralisation en panne sèche ?

Les réformes territoriales menées depuis les années 2010, qu'il s'agisse de la réforme intercommunale de 2010, la loi MAPTAM ou bien encore de la loi NOTRe de 2015³³⁵, n'ont atteint que partiellement leurs objectifs : clarification des compétences, économies d'échelle, rationalisation institutionnelle ou réduction du nombre de communes.

Elles n'ont pas davantage permis d'enrayer durablement la progression des dépenses locales, notamment des dépenses de fonctionnement, qu'elles ont plutôt poussées à la hausse en raison de l'ajout de nouveaux échelons territoriaux. Plus

largement, la France est caractérisée par une décentralisation incomplète : en 2018, les dépenses publiques locales ne représentaient qu'environ 20 % des dépenses publiques totales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne³³⁶. Cet écart s'explique par le rôle plus limité des collectivités françaises dans certaines missions sociales, mais aussi par un cadre normatif plus contraignant et un financement reposant davantage sur des transferts encadrés que sur une réelle autonomie locale.

Un premier constat s'impose : les vagues successives de décentralisation n'ont pas toujours été accompagnées des moyens financiers, humains et institutionnels nécessaires à l'exercice effectif des compétences transférées³³⁷. La réforme

³³⁴ Graphique 12, *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales. Les finances des collectivités locales. Edition 2025*.

³³⁵ Torre, A., & Bourdin, S. (2023). The French territorial reform of the regions: Objectives, risks and challenges for

some forgotten territories. *International Journal of Public Administration*, 46(11), 761-772.

³³⁶ *Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne n°80*. Juillet 2019.

³³⁷ *Le rapport sur l'état des services publics - Edition 2025*. Nos Services Publics.

intercommunale de 2010 a certes produit certains effets positifs, en particulier dans les territoires urbains, avec une hausse du nombre de permis de construire, un meilleur accès aux transports publics et une progression des recettes fiscales locales. Mais, dans de nombreuses communes rurales, l'intégration contrainte aux EPCI s'est aussi traduite par une perte de services publics de proximité, alimentant le sentiment d'un éloignement des lieux de décision et d'une recentralisation à l'échelle locale³³⁸. La loi NOTRe de 2015 a, quant à elle, renforcé les compétences des régions et favorisé les fusions régionales sans produire les économies d'échelle attendues³³⁹ : les dépenses de fonctionnement ont continué de progresser, notamment les dépenses de personnel et les achats et charges externes, avec une dynamique souvent plus marquée dans les régions fusionnées. Certaines évaluations soulignent néanmoins des effets favorables, notamment une baisse du chômage pour les salariés mobiles dans les régions absorbées, accompagnée d'une légère amélioration du bien-être déclaré³⁴⁰.

Dans l'ensemble, le paysage territorial français demeure marqué par un nombre très élevé de collectivités, en particulier au niveau communal, ce qui complexifie la répartition des compétences entre échelons et au sein même de chaque niveau de collectivité. La généralisation des EPCI n'a pas réellement réduit le nombre de communes ; elle a souvent ajouté un niveau d'organisation supplémentaire sans clarification complète des responsabilités.

Parallèlement, la dynamique des communes nouvelles s'est essoufflée depuis 2020 et reste marginale parmi les très petites communes³⁴¹. Dans un contexte de finances publiques contraintes, toute nouvelle étape de décentralisation doit poser conjointement la question de la répartition des compétences, du nombre d'échelons pertinents, des ressources associées, ainsi que de la révision des systèmes de péréquation pour répondre durablement aux inégalités territoriales. Autrement dit, il ne s'agit plus seulement de décentraliser davantage, mais de déterminer quoi décentraliser, à quel niveau, avec quels moyens et pour quels objectifs. Il est aussi essentiel de s'interroger sur le bon nombre d'échelons territoriaux et d'assumer un objectif clair de réduction des échelons, sans pour autant en faire le synonyme d'une réduction brute des dépenses locales qui pourrait nuire à la cohésion et l'égalité des territoires ainsi qu'aux dépenses favorables au climat, les collectivités étant des acteurs essentiels pour à la fois lutter contre les inégalités et assurer les dépenses d'investissement nécessaires à la transition.

2. Les collectivités locales à l'heure de l'ajustement budgétaire : comment repenser la décentralisation ?

2.1. Clarifier les rôles, compétences et moyens des collectivités locales

Repenser la décentralisation, dix ans après les lois MAPTAM et NOTRe, suppose d'abord de revenir à une

³³⁸ [Tricaud, C. \(2025\). Better alone? Evidence on the costs of intermunicipal cooperation. *American Economic Journal: Applied Economics*, 17\(1\), 160-207.](#)

³³⁹ [Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République \(loi NOTRe\).](#)

³⁴⁰ [Orange, G. \(2019\). *Les régions issues de la fusion vont-elles connaître des économies d'échelle?* *Gestion & Finances Publiques*, 3\(3\), 46-58.](#)

³⁴¹ [Peut-on décentraliser sans repenser la carte communale ? Dominique Drouet, Février 2026.](#)

question fondamentale : qui fait quoi, à quel niveau, et dans quel objectif ? Avant même d'aborder la question des ressources, des économies attendues ou des mécanismes de financement, il apparaît nécessaire de clarifier les compétences effectivement exercées par chaque niveau de collectivité. Cette orientation rejoint d'ailleurs les réflexions récentes sur une « décentralisation des responsabilités » amorcées par le Premier ministre Sébastien Lecornu³⁴², selon laquelle il ne s'agirait plus seulement de transférer formellement des compétences, mais bien de confier à un acteur clairement identifié, que ce soit un élu local, préfet ou ministre la responsabilité d'une politique publique donnée, avec les moyens budgétaires, fiscaux et normatifs correspondants. Malgré ce discours, la décentralisation semble aujourd'hui marquer le pas. Cette panne tient d'abord à des difficultés politiques persistantes : attachement à l'échelon communal, résistances institutionnelles et politiques notamment au Sénat, mais aussi de la difficulté à dégager un consensus sur l'architecture territoriale souhaitable. Elle tient ensuite à une difficulté plus profonde encore, qui touche aux relations, souvent conflictuelles, entre l'État et les collectivités territoriales. Toute nouvelle étape de décentralisation suppose en réalité une redéfinition du rôle de l'État lui-même, de ses compétences propres, de ses services déconcentrés et de ses modalités d'intervention dans les territoires.

Pour autant, les réformes successives ont souvent consisté à déplacer ou à

superposer des compétences, sans refonder véritablement l'équilibre entre l'État et les collectivités, et ce dans un objectif d'économie budgétaire pour l'État central. Les transferts de compétences se sont multipliés, mais sans s'accompagner d'une autonomie financière réelle pour les collectivités concernées. Dans le même temps, les contractualisations entre l'État et les collectivités n'ont offert qu'une visibilité partielle sur la trajectoire des ressources, principalement du fait d'un désengagement relatif de l'État, ce qui a fragilisé la planification pluriannuelle locale et favorisé des ajustements budgétaires réactifs plutôt que stratégiques. Dans ces conditions, la clarification des compétences apparaît comme un préalable indispensable. L'aménagement du territoire constitue à cet égard un enjeu particulièrement révélateur. Divers outils existent déjà, mais leur articulation demeure imparfaite et source de doublons entre communes, EPCI, départements, régions et services de l'État. Une clarification serait donc nécessaire afin d'identifier un échelon clairement responsable de la cohérence territoriale, qu'il s'agisse du bloc intercommunal ou de l'échelon départemental. Plus largement, cette réflexion conduit à reposer la question des compétences propres de chaque niveau de collectivité. En ce sens, certaines missions pourraient être davantage décentralisées lorsqu'elles gagnent en efficacité à être pilotées au plus près des territoires. D'autres, au contraire, gagneraient à être recentralisées, notamment lorsque l'égalité de traitement

³⁴² Voir la [déclaration de Sébastien Lecornu](#) en date du 15 octobre 2025 sur les priorités du gouvernement : « Je proposerai un principe simple, celui de l'identification d'un seul responsable par politique publique. Il s'agira soit d'un ministre, soit d'un préfet, soit d'un élu. Il ne faut pas décentraliser des

compétences. Il faut décentraliser des responsabilités, avec des moyens budgétaires et fiscaux et des libertés, y compris normatives » sous un principe de « décentralisation des responsabilités » mais également des « ressources ».

sur l'ensemble du territoire ou le poids de dépenses contraintes rendent leur gestion locale peu soutenable. Une telle redéfinition devrait reposer sur des expérimentations territoriales, mais aussi sur une évaluation plus systématique des pratiques locales les plus efficaces.

Pour les départements, par exemple, une clarification des missions pourrait passer par un allègement, voire, pour certaines compétences, par une recentralisation partielle des fonctions les plus contraintes, en particulier dans le champ des politiques sociales. L'objectif serait double : réduire les fortes disparités territoriales dans la mise en œuvre de certaines prestations ou dispositifs essentiels

(par exemple, dans la protection de l'enfance)³⁴³, et alléger le poids de dépenses peu pilotables dans les budgets départementaux. Les expérimentations de recentralisation menées sur certaines dépenses sociales, notamment le RSA dans plusieurs départements métropolitains, semblent d'ailleurs suggérer des effets globalement positifs, en particulier en matière de sécurisation financière face à des charges structurellement contraintes. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence : plusieurs travaux parlementaires, notamment au Sénat, soulignent la nécessité d'une évaluation plus approfondie avant toute généralisation³⁴⁴.

Mesures possibles pour « repenser » les politiques de décentralisation

- Étudier la possibilité de recentraliser des missions de protection sociale, principalement à la charge des départements, notamment le versement du RSA et de la protection de l'enfance.
- *A minima*, renforcer le rôle de l'État comme garant de l'égalité territoriale en matière de protection de l'enfance, sans remettre en cause la compétence départementale, en assurant un pilotage national effectif, un cadre financier sécurisé et des mécanismes de contrôle et d'appui renforcés.
- Redéfinir le rôle des départements comme chefs de file de la cohérence territoriale, en recentrant leur action sur l'ingénierie et l'appui financier aux EPCI, plutôt que sur la gestion directe de prestations sociales nationales.
- Revoir la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, à partir des pratiques locales, des expérimentations réussies et des contournements observés.

³⁴³ [Rapport à la suite de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, Rapport n° 1200, 1^{er} avril 2025.](#)

³⁴⁴ [Expérimentation de la recentralisation du RSA : "la fin de l'asphyxie budgétaire" pour trois départements, Caroline Megglé, Locatis, Banque des territoires, Octobre 2021.](#)

Dans le même temps, tout transfert de compétences devrait s'accompagner de moyens à la hauteur des responsabilités exercées. L'État doit à ce titre assumer un rôle clair de garant de la cohérence des finances locales, non pas en recentralisant davantage, mais en clarifiant les compétences de chaque niveau de collectivité et en sécurisant dans la durée l'investissement local, en particulier celui lié à la transition écologique. Les réformes territoriales engagées depuis 2010 ont en effet accru la complexité institutionnelle et brouillé la compréhension, par les citoyens, de la répartition des rôles entre les différents échelons, en particulier entre les communes et les intercommunalités. Dans ce contexte, la commune conserve une place singulière dans la relation de confiance entre citoyens et action publique : selon l'enquête [Ipsos-CEVIPOF-AMF de juin 2025](#), 69 % des Français déclarent faire confiance à leur maire, soit un niveau nettement supérieur à celui accordé aux autres responsables politiques. Cette légitimité particulière de l'échelon communal pose en retour la question de la démocratisation de l'intercommunalité, dont les compétences se sont fortement élargies sans bénéficier d'une visibilité politique équivalente. Un renforcement de la légitimité démocratique des exécutifs intercommunaux, par exemple via une évolution des modalités d'élection, pourrait contribuer à améliorer la lisibilité et la responsabilité de l'action publique locale.

Plus largement, comme nous l'avons montré dans la première partie, les collectivités territoriales assurent une part essentielle des services publics de proximité (par exemple, les écoles, la voirie, les équipements, l'action sociale) mais aussi des investissements structurants pour les territoires. Elles jouent en particulier un rôle central dans les investissements de transition, qu'il s'agisse des bâtiments publics, des mobilités, de l'adaptation ou des réseaux. Or, ces investissements sont aujourd'hui fragilisés par le durcissement de la contrainte budgétaire. L'investissement local constitue historiquement l'une des premières variables d'ajustement en période de restriction budgétaire, qu'il s'agisse des arbitrages de l'État sur ses dispositifs d'appui tel que le Fonds vert, dont I4CE souligne que les incertitudes futures pourraient réduire le nombre de projets soutenus, ou des arbitrages propres aux collectivités. Pourtant, un ralentissement des investissements en faveur de la transition entraînerait des conséquences budgétaires durables : hausse des coûts d'adaptation, dépenses énergétiques accrues, surcoûts liés aux événements climatiques extrêmes. Autrement dit, protéger l'investissement local ne relève pas seulement d'un enjeu de soutien conjoncturel, mais bien d'une condition de soutenabilité de long terme de l'action publique.

Mesures possibles concernant l'investissement public local pour le climat

- Instaurer un pacte de stabilité des ressources locales (3–5 ans) de l'État envers les collectivités pour favoriser les projets d'investissement sur le temps long.
- Mettre en place une règle verte locale alignée sur les objectifs de la SNBC et des projections de l'I4CE : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 10 à 12 Md€ par an*³⁴⁵.
- Renforcer le rôle de la Caisse des dépôts (CDC) comme financeur de long terme de la transition écologique locale, en généralisant les prêts à maturité longue, ou très longue, adaptés à la durée de vie des infrastructures.
- Développer les plans pluriannuels d'investissement (PPI) alignés « climat »³⁴⁶ en réformant le financement des politiques de :
 - Rénovation thermique du bâti des collectivités³⁴⁷ par : i) la sobriété foncière et la rationalisation de l'espace ; ii) l'augmentation des recours à l'ingénierie partagée entre acteurs locaux (EPCI, départements, régions, communes et syndicats).
 - Transport et mobilité³⁴⁸ par : i) des réformes de l'assiette et taux du versement mobilité (VM) (par exemple : intégrer les hôtes de plateformes courte durée) ; ii) une révision de l'affectation de la fiscalité liée à la route au bénéfice des AOM.
 - Accompagner l'atteinte des objectifs Zéro Artificialisation Nette (ZAN) par la facilitation des procédures d'expropriations municipales ou de rachat étatique dans l'objectif de réhabiliter le bâti rural vacant.

2.2. Rationaliser les dépenses par une plus grande cohérence des compétences

Poursuivre les réformes territoriales afin d'améliorer la cohérence des missions, de réduire les doublons administratifs et de rationaliser le nombre de communes apparaît comme un enjeu central. Les réformes successives engagées depuis 2010,

qu'il s'agisse de la réforme intercommunale, de la loi MAPTAM, de la loi NOTRe ou encore de la promotion des communes nouvelles, poursuivaient un même objectif de simplification de l'organisation territoriale et de réduction du nombre de collectivités. Elles visaient à renforcer l'intégration locale, à mutualiser davantage les fonctions administratives et à favoriser une structuration plus cohérente des

³⁴⁵ I4CE, « [Panorama des financements climat des collectivités locales](#) », septembre 2024.

³⁴⁶ PPI aligné climat : une méthode à disposition des collectivités pour aligner leur Plan Pluriannuel d'Investissement avec leurs objectifs climat. I4CE. Juin 2025.

³⁴⁷ [Comment financer la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales ?](#) Agence France Locale. Mars 2023.

³⁴⁸ [Transport et mobilité : quels leviers de financement pour que les collectivités concilient égalités territoriales et neutralité carbone.](#) Agence France Locale. Avril 2025.

territoires, notamment en généralisant l'intégration des communes au sein d'EPCI et en encourageant les fusions communales sur une base volontaire.

Ces réformes n'ont toutefois atteint leurs objectifs que de manière partielle.

Comme le souligne l'Inspection générale de l'administration dans ses travaux sur les communes nouvelles³⁴⁹, la dynamique engagée à partir de 2010 a connu une phase d'essor jusqu'en 2019, avant de nettement ralentir depuis 2020. Dans le même temps, le développement des EPCI a souvent ajouté un niveau d'organisation supplémentaire sans réduire significativement le morcellement communal. La superposition des compétences entre communes, intercommunalités, départements et régions continue d'entretenir une faible lisibilité des responsabilités, des chevauchements de gestion et des coûts de coordination élevés. Les économies d'échelle attendues demeurent limitées, en particulier dans les fonctions support, la commande publique, les achats et certains circuits administratifs,

faute de mutualisation suffisante et de clarification complète des compétences. Dans ce contexte, une nouvelle étape de réforme doit moins viser à ajouter de nouveaux dispositifs qu'à achever la rationalisation engagée. Cela suppose à la fois de poursuivre la réduction du nombre de communes, en renforçant les incitations à la fusion et en levant certains obstacles juridiques, de consolider l'échelon intercommunal comme niveau pertinent de mutualisation et de gestion, et de clarifier plus nettement les responsabilités entre les différents niveaux de collectivités. Une telle évolution ne pourra toutefois être soutenable que si elle préserve les attentes des citoyens en matière de services publics de proximité. Autrement dit, la simplification institutionnelle ne sera politiquement acceptable et administrativement efficace que si elle garantit que la rationalisation des structures s'accompagne d'une amélioration de la lisibilité de l'action publique, sans dégradation de l'accès ni de la qualité des services rendus.

Mesures possibles pour optimiser la dépense publique pour les collectivités

- Poursuivre les efforts de réduction du nombre de communes par : des incitations financières (dotations d'amorçage majorées, recalcul DGF) et donner aux EPCI la possibilité juridique de fusionner tout ou partie de leurs membres³⁵⁰ ; la suppression de la DGF communale, pour ne conserver que la DGF intercommunale (qui se devra d'être accompagné par une redéfinition au plus proche du terrain, des EPCI : taille, seuils légaux, compétences, etc.).
- Réduction des doublons administratifs liés à la multiplicité des échelons : **1,5 Md€ d'ici 2030**³⁵¹.

³⁴⁹ [Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines. Inspection générale de l'administration \(IGA\), Juillet 2022.](#)

³⁵⁰ [Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines. Inspection générale de l'administration, Juillet 2022.](#)

³⁵¹ [Comment stabiliser la dette publique ? Focus n°124. Conseil d'analyse économique. Octobre 2025. et](#)

- Clarification complète des responsabilités et des compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale : **6 Md€ d'ici 2030**³⁵².
- Généralisation de la massification des achats et de la mutualisation des circuits entre les collectivités : **1 Md€**³⁵³.

2.3. Reconstruire une fiscalité locale pour permettre l'investissement

La question fiscale est centrale dans toute réflexion sur l'avenir des collectivités territoriales. Si l'on veut permettre aux collectivités d'investir davantage, en particulier dans la transition écologique, les infrastructures et les services publics de proximité, il est nécessaire de restaurer une autonomie fiscale plus réelle et de redonner de la prévisibilité à leurs ressources. Les réformes récentes ont au contraire renforcé la dépendance des collectivités à des ressources affectées ou transférées par l'État, au premier rang desquelles les fractions de TVA, réduisant ainsi leurs marges de pilotage budgétaire et affaiblissant le lien entre responsabilité locale, ressource fiscale et dépense publique.

Cette évolution présente plusieurs effets négatifs. D'abord, les fractions de TVA, initialement conçues pour compenser à l'euro près les pertes liées à la suppression d'impôts locaux, sont aujourd'hui largement déconnectées des besoins, des charges et des dynamiques territoriales. Elles entretiennent ainsi des écarts entre collectivités qui tiennent davantage aux dynamismes historiques des bases taxables qu'à la réalité contemporaine des territoires. Ensuite, la

déterritorialisation croissante des ressources (par exemple, par la suppression des recettes territorialisées de la CVAE) affaiblit les incitations des collectivités à soutenir l'activité économique, l'emploi, l'attractivité résidentielle ou encore la transformation environnementale de leur territoire, dans la mesure où elles ne retirent plus directement les bénéfices fiscaux des dynamiques qu'elles contribuent à créer. Enfin, cette architecture fiscale réduit la lisibilité démocratique de l'impôt local : plus les ressources locales prennent la forme de transferts ou de recettes affectées, plus le lien entre prélèvement, décision publique et service rendu devient difficile à percevoir.

Dans cette perspective, une réforme de la fiscalité locale doit poursuivre un double objectif. Il s'agit, d'une part, de redonner aux collectivités des ressources territorialisées, lisibles et dynamiques, mieux alignées avec leurs compétences et leurs responsabilités effectives. Il s'agit, d'autre part, de reconstruire un système de solidarité financière plus cohérent entre territoires, car un retour à des ressources localisées ne peut être soutenable qu'à condition d'être accompagné de mécanismes de péréquation plus simples, plus transparents et mieux adaptés aux écarts contemporains de

[Rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif, Mai 2024.](#)

³⁵² [Rapport de Boris Ravignon sur le coût du millefeuille administratif, Mai 2024.](#)

³⁵³ [Comment stabiliser la dette publique ? Focus n°124. Conseil d'analyse économique. Octobre 2025 et Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales. Inspection Général des Finances \(IGF\). Octobre 2023.](#)

ressources et de charges³⁵⁴. Cette reconstruction pourrait passer par plusieurs leviers complémentaires : une redéfinition du périmètre de l'autonomie financière locale, aujourd'hui brouillé par l'intégration de recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir réel ; une révision des modalités de répartition des ressources transférées ; un retour partiel à des recettes plus territorialisées sur l'activité économique ou sur les revenus ; et, plus largement, une refonte de la fiscalité foncière locale. Sur ce dernier point, les travaux de Bérard et Trannoy (2019)³⁵⁵ et Trannoy et Wasmer (2022)³⁵⁶, sur « l'impôt foncier unique (IFU) » offrent des pistes intéressantes. Un tel impôt pourrait remplacer l'ensemble des anciens impôts à base foncière (la taxe foncière – TF –, l'IFI, les DMTO, la taxe sur les plus-values immobilières et l'impôt sur les revenus fonciers perçus par les propriétaires bailleurs) en s'appuyant sur des valeurs locatives et cadastrales actualisées, tout en intégrant une dimension progressive et des

taux différenciés en fonction du statut d'occupation du logement. Une telle réforme permettrait de simplifier un système fiscal aujourd'hui fragmenté, de réduire certaines inégalités entre collectivités, d'améliorer la progressivité d'ensemble de la fiscalité foncière et de mieux articuler l'impôt local avec les objectifs d'occupation et d'usage du logement.

Une telle transformation ne conduirait toutefois pas mécaniquement à une autonomie fiscale parfaite. Elle appellerait nécessairement une intervention forte de l'État en matière de péréquation, afin de garantir que le retour à des ressources plus territorialisées ne se traduise pas par un approfondissement des inégalités entre collectivités. Autrement dit, reconstruire une fiscalité locale plus cohérente suppose de penser conjointement autonomie, territorialisation et solidarité entre collectivités.

Mesures possibles concernant l'autonomie fiscale des collectivités locales

- Clarifier légalement l'autonomie financière des collectivités en excluant les transferts de TVA de son périmètre³⁵⁷.

³⁵⁴ C'est ce que souligne la [Cour des comptes dans son rapport public annuel 2026](#), les systèmes de péréquations sont trop réduits et trop peu redistributifs pour ce qui tient aux mécanismes de redistribution horizontaux.

³⁵⁵ [Bérard, G., & Trannoy, A. \(2019\). Un impôt immobilier tout en un : rendement, progressivité et faisabilité. Revue de l'OFCE, 161\(1\), 177-224.](#)

³⁵⁶ [Trannoy, A., & Wasmer, É. \(2022\). Le grand retour de la terre dans les patrimoines : et pourquoi c'est une bonne nouvelle ! Odile Jacob.](#)

³⁵⁷ Comme le souligne [Clément Laforge](#) dans une note publiée en décembre 2025 : « Or, la loi organique de 2004 retient une conception extensive de la notion de ressources propres en intégrant, en plus des impôts locaux, les impôts dont le produit financier est affecté pour partie à des collectivités (par. ex. la part de TVA ou la CVAE), la part locale de l'assiette étant constituée par la location de l'entreprise contribuable sur le territoire de la collectivité. Ainsi, les ressources propres des collectivités peuvent être constituées d'une part majoritaire d'impôts nationaux ».

- Répartir les ressources de TVA transférées par l'État aux collectivités et à leurs groupements en compensation de la suppression d'impôts locaux, appréciée au regard d'un petit nombre de critères actualisés de ressources et de charges³⁵⁸.
- Réformer et simplifier les mécanismes de péréquation entre collectivités (communes, EPCI, départements, régions) afin de mieux refléter les réalités territoriales et de renforcer la solidarité entre collectivités.
- Réintroduire la CVAE aux recettes territorialisées pré-2021 : **~12 Md€**.
- Créer un nouvel impôt local aux recettes territorialisées, en remplacement de la taxe d'habitation, sur l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu, compensé par une baisse de la TVA pour rapprocher les prélèvements de ce qu'ils financent, tout en améliorant la progressivité du système de prélèvement obligatoire.
- Réformer l'imposition foncière en intégrant l'ensemble des taxes sur le foncier et en redéfinissant des valeurs locatives et cadastrales en y intégrant un abattement spécifique à la résidence principale, au pilotage et bénéfice des EPCI, et une redistribution des recettes à travers une caisse de péréquation³⁵⁹: **~2,5 Md€**.
- Supprimer les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et compenser par une hausse de même ampleur du nouvel impôt foncier.

3. Planifier pour mieux décentraliser : pour un renouvellement des contrats entre l'État et les collectivités

La décentralisation constitue depuis plusieurs décennies un horizon récurrent des réformes institutionnelles en France.

Pourtant, les transformations engagées sont restées d'ambition limitée, souvent coûteuses politiquement, et inabouties sur le fond. Les réformes successives ont cherché à rationaliser l'organisation territoriale, à clarifier les compétences et à contenir les dépenses locales, sans jamais résoudre pleinement la contradiction centrale du modèle français : décentraliser des

responsabilités sans décentraliser véritablement les moyens de les exercer. Il en résulte un paysage institutionnel encore largement fragmenté, une articulation imparfaite entre les différents échelons territoriaux, et une autonomie financière de plus en plus réduite au moment même où les collectivités sont appelées à jouer un rôle croissant dans l'investissement public en faveur de la transition écologique. Finalement, les coupes budgétaires successives, et les contrats signés avec l'État souvent à sens unique, ont durablement dégradé les relations entre ces deux acteurs.

C'est à partir de ce constat que ce chapitre souligne la nécessité d'une réforme plus cohérente de l'organisation

³⁵⁸ [Les finances publiques locales 2025 - Les perspectives financières et la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025, Fascicule 2, Synthèse, Septembre 2025.](#)

³⁵⁹ [Bérard, G., & Trannoy, A. \(2019\). Un impôt immobilier tout en un : rendement, progressivité et faisabilité. Revue de l'OFCE, 161\(1\), 177-224.](#)

territoriale. Celle-ci suppose à la fois de réduire le morcellement communal, de clarifier les compétences et responsabilités de chaque niveau de collectivité, et de redonner aux collectivités des ressources plus lisibles, plus prévisibles et davantage alignées sur leurs missions. Une telle trajectoire implique également de moderniser les dispositifs de péréquation, de rapprocher davantage l'impôt local de ce qu'il finance, et de construire un cadre plus stable de relations financières entre l'État et les territoires. Autrement dit, l'enjeu n'est pas seulement de simplifier l'architecture territoriale, mais de reconstruire un modèle local à la fois plus efficace, plus juste et plus soutenable.

Ce chapitre s'inscrit pleinement dans l'ensemble des thématiques abordées dans ce rapport. La question des collectivités territoriales croise en effet plusieurs enjeux centraux : redistribution et justice fiscale, fiscalité des entreprises, transition écologique, accès aux services publics, logement, aménagement du territoire. C'est parce qu'elles se situent au cœur de l'investissement public, de l'organisation des services de proximité et de la gestion concrète des fractures territoriales, qu'elles ne peuvent plus être pensées comme une simple variable d'ajustement des finances publiques, mais bien comme un levier structurant de la refondation budgétaire. Les enjeux territoriaux rappellent en outre que la question budgétaire ne se réduit pas à un arbitrage comptable entre recettes et dépenses : elle engage aussi une réflexion plus profonde sur les conditions concrètes de l'égalité entre les territoires, de l'accès aux services publics, de la prévention et de la lutte contre la précarité. En matière de logement, d'aménagement, de mobilité ou de santé, les collectivités disposent de leviers décisifs pour agir en amont des difficultés sociales et, ce

faisant, pour limiter certains coûts futurs pesant sur le système de protection sociale.



CHAPITRE 11

Synthèse budgétaire des mesures

—

Synthèse budgétaire des mesures

—

Synthèse :

Ce chapitre final rassemble les mesures identifiées dans l'ensemble du rapport et les articule autour de trois scénarios d'ajustement budgétaire d'ampleur inédite, visant à stabiliser puis réduire le ratio dette/PIB de la France. Le premier scénario (S1) représente un effort de 157 milliards d'euros (près de 5,1 % du PIB), le deuxième (S2) de 137 milliards d'euros (4,5 % du PIB) et le troisième (S3) de 113 milliards d'euros (3,7 % du PIB). Les trois scénarios partagent les mêmes hypothèses en matière de dépenses mais se différencient par le niveau de mobilisation des recettes fiscales : 81 milliards d'euros pour le S1, 60 milliards d'euros pour le S2 et 37 milliards d'euros pour le S3. Le chapitre met néanmoins en évidence un noyau dur de mesures communes aux trois scénarios : la nominalisation des exonérations de cotisations sociales patronales, la rationalisation des dépenses fiscales et la suppression des dépenses brunes défavorables à l'environnement.

Les projections macroéconomiques, fondées sur le cadre méthodologique de la Commission européenne, révèlent des trajectoires de dette très contrastées. Dans le scénario S1, la dette se stabilise autour de

125 % du PIB en 2032 puis décroît. Dans S2, elle culmine vers 127 % du PIB en 2032 puis reflue modérément, vers 122 % en 2040. Dans S3, la consolidation s'avère insuffisante : S3 voit la dette progresser continûment jusqu'à une stabilisation autour de 128 % en 2040.

Au-delà du chiffrage, ce chapitre insiste sur le fait que ces mesures budgétaires ne peuvent produire leurs effets sans réformes de fond dans chaque domaine de politique publique. Le rapport assume ainsi un triple objectif qui structure l'ensemble des propositions : la soutenabilité budgétaire et le financement des investissements de long terme, la réduction des inégalités et protection des plus vulnérables, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Il conclut que les marges de manœuvre existent et que les leviers sont identifiables, mais que le redressement des finances publiques exige une volonté politique capable d'assumer un projet d'ensemble, certes exigeant sur le plan budgétaire, mais également ambitieux sur le plan des transformations structurelles. L'enjeu dépasse la seule arithmétique comptable : il engage un choix collectif sur la répartition de l'effort entre générations, territoires et niveaux de revenu.

1. Quel ajustement ?

1.1. De nombreuses façons d'ajuster

A travers les différents chapitres et thèmes abordés, ce rapport met en valeur de nombreuses mesures possibles pouvant participer au redressement des finances publiques. Du sujet des retraites (Chapitre 2) à celui des collectivités territoriales (Chapitre 10), en passant par celui des impôts touchant les ménages et de notre système de redistribution (Chapitre 5), ce sont plus d'une centaine de mesures, à la fois en dépenses et en recette, qui sont présentées dans ce rapport.

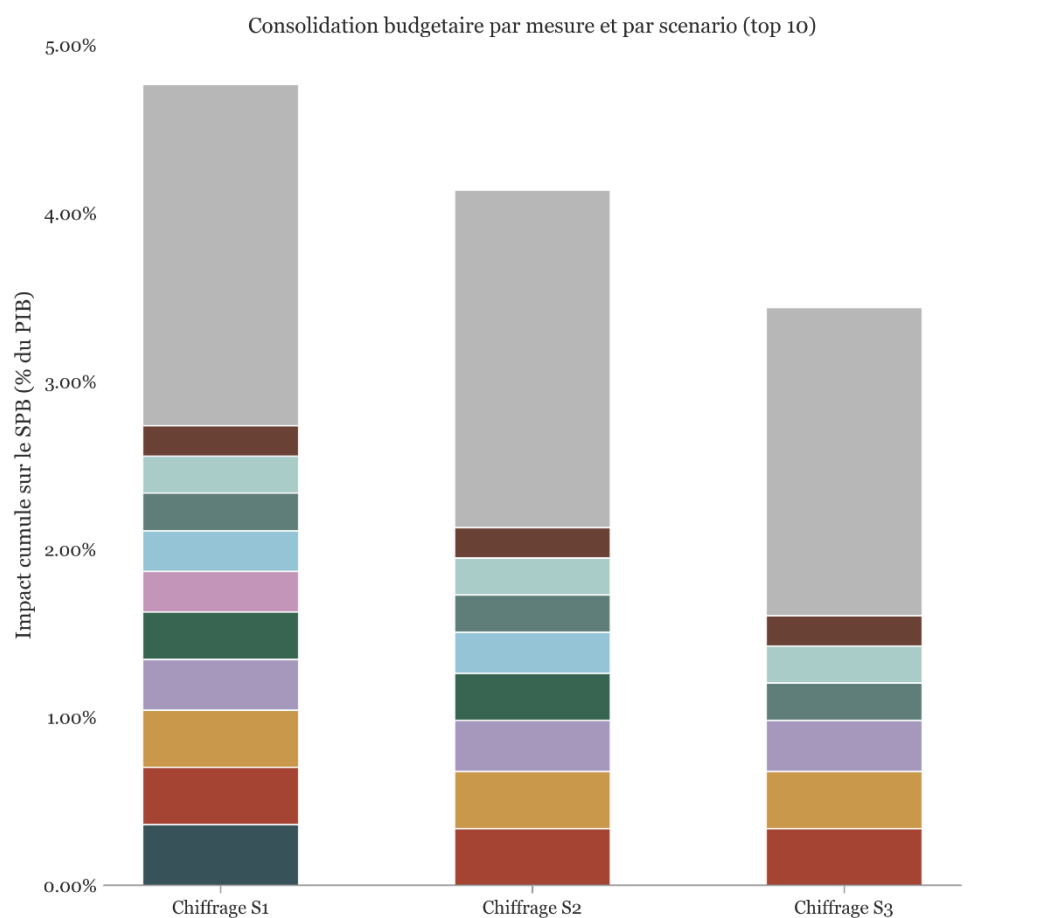
Même si nous avons essayé de présélectionner ces mesures, et de les intégrer dans une réflexion cohérente thème par thème, il existe une infinité de façon de les combiner pour arriver à une trajectoire soutenable de réduction ou de stabilisation du niveau de notre dette. Comme nous l'avons annoncé dès le premier chapitre, l'objectif du rapport n'était pas de dresser une liste à la Prévert de l'ensemble des mesures et dispositions permettant d'améliorer l'état de nos finances publiques, ni de se substituer à un processus démocratique de sélection, mais de mettre en

valeur des voies de passage singulières en collaboration avec les experts de chaque domaine. Toujours est-il que de multiples combinaisons possibles de mesures permettant de faire l'effort pour réduire le niveau de la dette existent. Nous présentons donc ci-dessous trois scénarios d'ajustement possibles tout en sachant que ceux-ci n'épuisent pas les possibilités ouvertes par le rapport.

1.2. Trois scénarios d'ajustement mobilisant de façon plus ou moins importante les recettes

Les trois scénarios que nous mettons en avant ici représentent des efforts d'ajustement sans précédent, qui visent à ramener le déficit public à un niveau permettant de stabiliser, voire de réduire, le ratio dette/PIB. Le premier scénario vise un effort de réduction du déficit primaire légèrement supérieur à 5 % du PIB, soit 157 milliards d'euros. Le deuxième, potentiellement plus réaliste, repose sur près de 137 milliards d'euros d'économies et recettes, et enfin, le troisième table sur un effort total de 113 milliards d'euros, soit près de 3,7 % du PIB, ce qui permet de revenir vers un solde primaire très légèrement supérieur à 0 (voir Graphique 1).

Graphique 1 : Trois scénarios d'ajustement – Consolidation budgétaire par mesure et par scénario (top 10)



Mesures (par ordre d'impact décroissant)

- 1. Revenir au taux de CVAE de 2021.
- 2. Fin de l'ensemble des dépenses brunes
- 3. Nominalisation des exonérations générales de cotisations sociales patronales à leur niveau de 2025.
- 4. Modification de l'assiette et du barème de l'imposition sur les transmissions.
- 5. Modulation des régimes fiscaux portant sur les flottes d'entreprises.
- 6. Augmenter à 14 le nombre de tranche d'IR et rendre la CSG progressive.
- 7. Hausse du taux d'imposition sur les sociétés (IS) de l'IS de 25% à 33,5%
- 8. Rationaliser les dépenses fiscales liées à l'IR.
- 9. Fin des dernières dépenses fiscales nocives pour l'environnement
- 10. Clarification complète des responsabilités et des compétences entre les différents niveaux d'administration...
- 11. Autres

Note : Description des efforts budgétaires dans chacun des scénarios en mettant en valeur les 10 mesures ayant le plus d'impact sur les finances publiques (hors dépenses nouvelles). La catégorie « Autres » regroupe la valeur cumulée de l'ensemble des autres mesures intégrées dans les scénarios. *L'axe représente la somme des impacts annuels de chaque mesure, chacun rapporté au PIB de l'année concernée (2026-2032).*

Source : Calcul des auteurs.

Chacun de ces scénarios mobilise un ensemble de mesures jugées les plus

pertinentes par l'ensemble des experts que nous avons rencontrés au cours de ce

processus, représentant des efforts budgétaires en recette comme en dépense. Étant donné le poids des recettes dans le scénario comportant les efforts les plus importants, nous avons décidé de réduire progressivement le poids des nouvelles recettes dans nos scénarios alternatifs. Néanmoins, il est important de souligner un point : l'ampleur de l'ajustement qui se dresse devant nous nécessite un effort fiscal important, que ce soit par la rationalisation de « niches fiscales » ou d'autres régimes dérogatoires, ou bien par des hausses d'impôts ciblées, surtout si l'on se fixe comme objectif commun de protéger ce qui structure notre modèle de protection sociale. L'ensemble des mesures mobilisées dans chacun des scénarios sont présentées précisément en fin de ce chapitre dans le Tableau 2. Le Graphique 1 présente en résumé ces trois scénarios : tandis que le scénario S1 prévoit notamment de revenir au taux de CVAE de 2021, d'augmenter à 14 le nombre de tranche d'imposition sur le revenu, ce n'est pas le cas des scénarios S2 et S3. Par ailleurs, si les scénarios S1 et S2 prévoient une augmentation volontaire de la taxation sur les véhicules électriques, ce n'est pas le cas du S3.

Ces trois scénarios illustrent un arbitrage fondamental entre l'ampleur de l'effort budgétaire et la mobilisation des recettes fiscales. Le scénario S1, le plus ambitieux, repose sur un élargissement significatif de l'assiette fiscale tandis que les scénarios S2 et S3 privilégient un ajustement davantage centré sur la maîtrise des dépenses, mais de fait moins ambitieux en ce qui concerne l'ajustement budgétaire. Ce gradient permet de mettre en lumière un point essentiel : il n'existe pas d'ajustement budgétaire de cette ampleur qui puisse reposer exclusivement sur un seul levier. La question n'est donc pas tant de savoir s'il faut

mobiliser les recettes ou les dépenses, mais dans quelles proportions et selon quel séquençage. C'est précisément ce que les projections macroéconomiques présentées dans la section suivante permettent d'éclairer, en évaluant l'impact de chacun de ces scénarios sur la trajectoire de dette et la croissance à moyen terme.

Néanmoins, un noyau dur de mesures à plus long terme s'impose indépendamment du niveau d'ambition choisi. Quel que soit le scénario retenu, trois constantes se dégagent : la nominalisation des exonérations de cotisations sociales patronales, la rationalisation des dépenses fiscales et la fin des dépenses brunes.

2. Projections macroéconomiques

2.1. Comment projeter ?

L'évaluation de l'impact macroéconomique des scénarios d'ajustement présentés dans ce rapport repose sur un modèle d'analyse de soutenabilité de la dette, calibré sur la France et s'inscrivant dans le cadre méthodologique du nouveau *Debt Sustainability Framework* (DSF) de la Commission européenne. Ce modèle permet de projeter la trajectoire du ratio dette/PIB, du solde primaire structurel et des besoins bruts de financement sur un horizon allant de 2024 à 2040, en intégrant les mesures budgétaires identifiées dans les chapitres précédents.

Au cœur du modèle se trouve l'équation d'accumulation de la dette, qui décompose l'évolution du ratio dette/PIB en trois composantes :

$$d(t) = \frac{1 + iir(t)}{1 + ng(t)} \times d(t-1) - pb(t) + sf(t)$$

où $d(t)$ représente le ratio dette/PIB, $iir(t)$ le taux d'intérêt implicite sur la dette, $ng(t)$ le taux de croissance nominale du PIB, $pb(t)$ le solde primaire en pourcentage du PIB et $sf(t)$ l'ajustement stock-flux. Le premier terme, l'effet « boule de neige », capture la dynamique automatique de la dette : lorsque le taux d'intérêt implicite excède la croissance nominale, le ratio dette/PIB s'accroît mécaniquement, indépendamment de tout déficit primaire.

Le modèle est initialisé à partir des prévisions macroéconomiques d'AMECO (base automne 2025) pour les trois premières années de projection (2024–2026), couvrant la croissance réelle et potentielle, l'inflation (déflateur du PIB), les taux d'intérêt de marché (court et long terme), la structure de la dette (maturité, parts court/long terme) et les variables budgétaires. Au-delà de cet horizon de prévision, les variables convergent vers des hypothèses de long terme : une inflation à 2 %, des taux longs convergeant vers 4 %, et une croissance potentielle issue des estimations du groupe de l'*Output Gap Working Group* de la Commission européenne³⁶⁰.

Le taux d'intérêt implicite est recalculé dynamiquement chaque année en fonction de la structure de refinancement de la dette. Les nouvelles émissions de dette à long terme sont contractées au taux de marché en vigueur, tandis que le stock existant conserve ses conditions d'émission initiales. Formellement :

$$iir(t) = \alpha \times i_{CT}(t) + (1 - \alpha) \times [\beta \times i_{LT}(t) + (1 - \beta) \times iir(t - 1)]$$

où α est la part de dette à court terme, β la part de nouvelles émissions à long terme dans le stock total de dette longue, et i_{CT} et i_{LT} les taux de marché court et long terme. Cette modélisation rend compte de l'inertie du coût de la dette et cela permet de comprendre pourquoi la hausse récente des taux ne se transmet que progressivement à la charge d'intérêts.

La spécificité de notre modèle réside dans l'intégration mesure par mesure des dispositions budgétaires identifiées dans les chapitres thématiques. Chaque mesure est caractérisée par son impact annuel (en milliards d'euros) et sa catégorie (économies en dépenses, recettes supplémentaires, dépenses fiscales). L'impact de chaque mesure est réparti linéairement sur la période d'ajustement (7 ans) et converti en points de PIB à l'aide du PIB nominal de référence.

L'effet macroéconomique de l'ajustement est capté par un multiplicateur budgétaire, calibré par défaut à 0,75, conformément à la méthodologie de la Commission. Concrètement, une consolidation budgétaire de 1 point de PIB réduit la croissance de 0,75 point la première année, cet effet se résorbant progressivement sur les années suivantes via la fermeture de l'écart de production.

Le solde primaire est décomposé en une composante structurelle et une composante cyclique :

$$pb(t) = spb(t) + \varepsilon_{budget} \times OG(t)$$

où ε_{budget} est l'élasticité budgétaire spécifique à la France dans le modèle de la Commission³⁶¹, qui traduit la réaction automatique du solde aux fluctuations

³⁶⁰ Ce choix conduit à une évolution de la dette relativement plus pessimiste que la reprise par exemple

des hypothèses du gouvernement quant à la croissance économique à long terme.

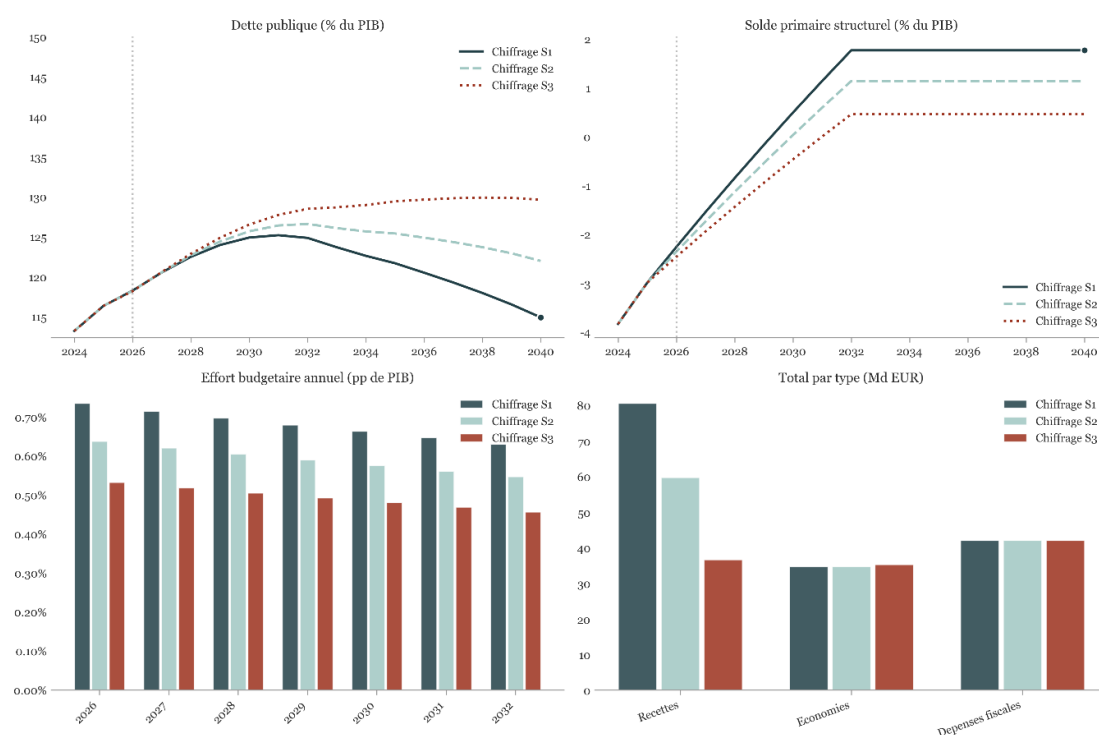
³⁶¹ Équivalent à 0.63.

conjoncturelles. Le solde primaire structurel $spb(t)$ intègre en outre les coûts du vieillissement issus du *Ageing Report* de la Commission, qui viennent dégrader structurellement le solde au-delà de la période d'ajustement.

2.2. Des scénarios d'ajustement permettant de stabiliser le niveau de la dette

Les graphiques ci-dessous présentent, pour chacun des trois scénarios budgétaires envisagés, les principales variables macro-budgétaires projetées sur la période 2026-2040.

Graphique 2 – Comparaison des scénarios selon leur impact sur la dette



Note : Comparaison des projections des trois scénarios présentés plus haut et leur impact sur la dette, le solde primaire structurel, la répartition de l'effort budgétaire au long de la période d'ajustement et la répartition par grande catégorie de mesures budgétaires (en dépenses, recettes et dépenses socio-fiscales).

Source : Calcul des auteurs.

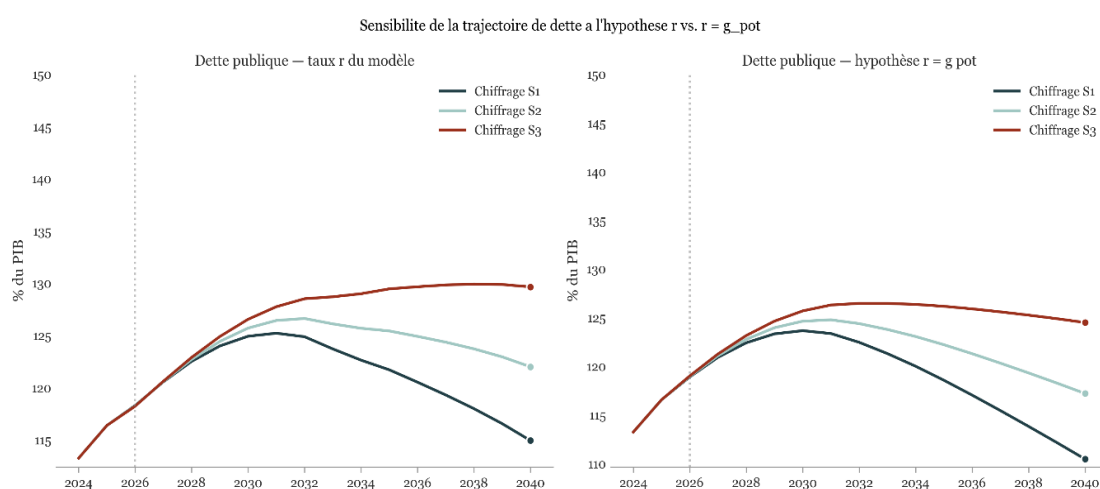
Un effort de consolidation qui peut prendre plusieurs formes, différencié exclusivement par les recettes. Comme évoqué plus haut, ces trois scénarios reposent sur les mêmes hypothèses en matière de dépenses, mais se distinguent par le niveau de mobilisation des recettes fiscales : 81 milliards d'euros dans le scénario S1,

60 milliards d'euros dans S2 et 37 milliards d'euros dans S3. L'effort budgétaire total s'échelonne ainsi de 157 milliards d'euros (S1) à 113 milliards d'euros (S3), ce qui se traduit par un cumul d'amélioration du solde primaire structurel de 4,8 points de PIB sur 2026-2032 pour S1, contre 3,4 points pour S3.

Des trajectoires de dette qui divergent sensiblement à moyen terme. Malgré un point de départ identique, les trois scénarios conduisent à des dynamiques très contrastées dès la fin de la période d'ajustement du fait d'efforts plus ou moins forts. En 2032, la dette atteint respectivement 124,8 %, 126,6 % et 128,5 % du PIB dans S1, S2 et S3, avant de diverger nettement sur la décennie

suivante. Dans S1, la dette s'inscrit sur une trajectoire décroissante soutenue, le solde primaire est supérieur à 1 %, tombant à 115 % du PIB en 2040. Dans S2, elle reflue modérément après son pic de 126,6 % en 2032, pour atteindre 122 % du PIB en 2040. Dans S3, en revanche, la consolidation permet seulement de stabiliser l'évolution de la dette.

Graphique 3 – Impact du taux de marché de long terme



Note : Comparaison des projections de dette des trois scénarios présentés plus haut selon deux hypothèses d'évolution des taux.

Source : Calcul des auteurs.

Ces projections reposent sur les hypothèses du modèle de la Commission où le taux d'intérêt implicite diverge de la croissance nominale potentielle à moyen et long terme. Le Graphique 3 compare, pour chacun des trois scénarios, la trajectoire de dette projetée par le modèle de la Commission avec une trajectoire alternative dans laquelle le taux d'intérêt implicite converge vers la croissance nominale potentielle. Dans le modèle de référence, le différentiel $r - g$ est légèrement négatif en début de période (-0,1 point en 2025), avant de devenir positif à partir de

2028 et de s'établir autour de +0,4 à +0,5 point sur la décennie 2030, avant de se rapprocher de zéro à l'horizon 2040. Cela accentue la force de l'effet boule de neige et alourdit progressivement la charge de la dette même si cela reste d'ampleur modérée à l'horizon 2040. Sous l'hypothèse $r = g$, la trajectoire de dette est logiquement plus favorable dans les trois scénarios : l'écart avec le scénario de référence atteint environ 5 points de PIB en 2040, quel que soit le scénario considéré. Cet écart, bien que non négligeable, ne modifie pas les conclusions qualitatives de l'analyse : la hiérarchie entre

scénarios est préservée, et S3 demeure insuffisant pour stabiliser la dette, même sous cette hypothèse plus favorable. En revanche, dans S2, l'hypothèse $r = g$ ferait passer la dette de 122,0 % à 117,2 % du PIB en 2040.

3. Au-delà des additions budgétaires

3.1. Plus que des mesures, une méthode

Réduire ce rapport à la somme arithmétique des mesures qu'il propose serait en méconnaître l'ambition principale. Si les chapitres précédents ont effectivement permis d'identifier près d'une centaine de dispositions concrètes, dont la combinaison rend possible un effort budgétaire de l'ordre de 113 à 157 milliards d'euros, l'apport de ce travail ne se limite pas à cet exercice de chiffrage. Il réside tout autant dans la méthode adoptée pour le construire : une démarche thématique, collégiale et explicite quant à ses hypothèses, qui tranche avec la logique souvent comptable et descendante des exercices budgétaires usuels.

Cette méthode repose d'abord sur un principe de cohérence thématique. Plutôt que de constituer une liste indifférenciée de mesures classées par rendement budgétaire décroissant, chaque chapitre a cherché à articuler les dispositions proposées autour d'un diagnostic partagé et d'une vision d'ensemble de la politique publique concernée. Les mesures retenues ne sont donc pas interchangeables : elles s'inscrivent dans une logique propre à chaque domaine : équité intergénérationnelle pour les retraites, accessibilité aux soins pour la santé, progressivité pour la fiscalité des ménages, conditionnalité pour les aides aux

entreprises. Elles tirent ainsi leur légitimité de cette inscription dans un projet plus large.

Elle assume ensuite un triptyque d'exigences qui dépasse la seule contrainte de soutenabilité budgétaire.

Trois objectifs ont guidé l'ensemble du travail et structurent les propositions des différents chapitres : la soutenabilité budgétaire et la capacité à financer les investissements de long terme, en particulier dans les domaines climatique et éducatif ; la réduction des inégalités et la protection des plus vulnérables, qui implique de privilégier des leviers redistributifs et de préserver les dispositifs essentiels de notre modèle social ; et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, par la rationalisation des dépenses fiscales, la lutte contre les fraudes et la suppression des dispositifs inefficaces. Ces trois exigences ne sont pas hiérarchisées : elles doivent être tenues simultanément, et c'est précisément cette tension qui rend l'exercice exigeant.

3.2. Des réformes à plus long terme indispensables

Aucun des trois scénarios présentés ne peut produire ses effets attendus sans s'appuyer sur des réformes ambitieuses dans chacune des grandes politiques publiques. L'addition de mesures budgétaires, aussi cohérente soit-elle, ne suffit pas à garantir la soutenabilité de long terme de nos finances publiques ni, surtout, la qualité des services rendus aux citoyens. Les chapitres de ce rapport identifient ainsi, au-delà du chiffrage, un ensemble de transformations de fond qui conditionnent la réussite de l'ajustement et son acceptabilité sociale. Le Tableau 1 en présente une synthèse.

Ces réformes partagent un trait commun : elles supposent un horizon

temporel qui dépasse celui de la programmation budgétaire annuelle.

Refonder la fiscalité locale, restructurer le pilotage du système de retraite, sortir d'une logique d'exonérations généralisées de cotisations sociales, réorienter notre modèle de sécurité et de santé vers la prévention ou encore verdir notre fiscalité et nos dépenses : aucune de ces transformations ne peut être conduite à l'échelle d'une loi de finances. Elles exigent un travail de moyen terme, une concertation approfondie avec les acteurs concernés et, souvent, des évolutions législatives substantielles. C'est dire l'importance, dès aujourd'hui, d'engager le débat sur ces orientations structurelles, faute de quoi les seules mesures paramétriques

finiront par apparaître comme un pis-aller insuffisant.

Au terme de ce rapport, un constat s'impose : il existe des voies de passage.

Les marges de manœuvre, pour étroites qu'elles soient, ne sont pas inexistantes ; les mesures à mobiliser sont identifiables, chiffrables et, pour la plupart, déjà discutées dans le débat public. Ce qui fait défaut n'est ni le diagnostic, ni les outils, mais la volonté politique d'assumer un projet d'ensemble, à la fois exigeant sur le plan budgétaire et ambitieux sur le plan des transformations structurelles. C'est à cette ambition que ce rapport souhaite, modestement, contribuer.

Tableau 1 — Objectif des réformes identifiées par domaine de politique publique

Chapitre	Réforme structurelle
Retraites	Piloter la retraite par répartition de manière plus juste, plus transparente et plus soutenable.
Santé	Garantir l'accès effectif aux soins en réduisant les restes à charge et en régulant les prix.
Transition écologique	Réorienter le budget et la fiscalité pour sortir des dépenses brunes et financer une transition juste.
Fiscalité des ménages	Rebâtir un système socio-fiscal plus progressif et remettre au centre du système l'imposition sur les revenus.
Fiscalité des entreprises	Mettre fin aux soutiens inefficaces et reconstruire une contribution plus juste des entreprises.
Emploi	Sortir de la logique de précarisation pour faire de la qualité de l'emploi une priorité.
Éducation	Réinvestir dans l'école, l'enseignement supérieur et la recherche comme priorité stratégique.
Sécurités	Sortir du tout-répressif et réinvestir dans la prévention, la proximité et la réinsertion.
Collectivités locales	Refonder la décentralisation autour de l'autonomie, de la lisibilité et de l'égalité territoriale.

Note : Synthèse des réformes identifiées dans chacun des chapitres thématiques du rapport.

Source : *Institut Avant-garde.*

4. Un effort sans précédent, une responsabilité partagée, un débat démocratique approfondi

Le redressement des finances publiques françaises constitue, à bien des égards, l'un des défis politiques majeurs de la décennie qui s'ouvre. L'ampleur de l'effort à fournir (entre 113 et 157 milliards d'euros selon les scénarios retenus) n'a pas d'équivalent dans l'histoire budgétaire récente. Il s'inscrit dans un contexte particulièrement contraint, marqué par la remontée des taux d'intérêt, la persistance d'un différentiel taux-croissance défavorable, le poids croissant du vieillissement démographique et l'urgence des investissements à consentir pour la transition écologique. Dans ces conditions, l'inaction n'est plus une option : elle conduirait, comme l'illustre la trajectoire de référence, à une dérive insoutenable du ratio dette/PIB.

Ce rapport démontre toutefois qu'un tel effort est possible, à condition d'en accepter la double exigence. Il est possible, d'abord, parce que les leviers existent : près d'une centaine de mesures concrètes, identifiées dans les neuf chapitres thématiques, dessinent un espace de choix suffisamment large pour construire des trajectoires cohérentes. Il est possible, ensuite, parce que ces mesures peuvent être combinées de multiples façons, comme l'illustrent les trois scénarios présentés, chacun reflétant un arbitrage différent entre mobilisation des recettes et maîtrise des dépenses. Mais cette possibilité technique ne saurait masquer l'exigence politique : aucun de ces scénarios ne peut se déployer sans un débat démocratique approfondi sur les priorités collectives, ni sans une volonté assumée de répartir équitablement l'effort

entre les générations, entre les territoires et entre les niveaux de revenu.

Le rapport invite ainsi à dépasser une opposition stérile entre rigueur budgétaire et ambition transformatrice.

L'expérience des dernières décennies montre que les ajustements budgétaires uniquement pensés comme des exercices comptables, déconnectés d'un projet politique d'ensemble, échouent généralement à produire leurs effets et nourrissent en retour la défiance des citoyens. À l'inverse, un effort de consolidation crédible et durable suppose qu'il s'inscrive dans une perspective plus large : celle de la justice fiscale, de la qualité des services publics, de la transition écologique et de la cohésion territoriale. C'est précisément cette articulation entre l'arithmétique budgétaire et le projet de société qui constitue, à nos yeux, la principale contribution de ce travail.

Enfin, ce rapport ne prétend ni à l'exhaustivité ni à la prescription. Les voies de passage qu'il esquisse ne sont ni les seules possibles ni nécessairement les plus souhaitables aux yeux de tous. D'autres combinaisons existent, d'autres équilibres peuvent être recherchés, d'autres priorités peuvent être affirmées. C'est précisément pour cela qu'il a été conçu comme un outil au service du débat public, et non comme un programme clé en main. Si ce travail collectif parvient à enrichir la discussion sur la trajectoire budgétaire française, à éclairer les arbitrages des décideurs publics et à donner aux citoyens des éléments concrets pour se forger une opinion, alors il aura atteint son but. La question des finances publiques est trop importante pour être laissée aux seuls experts ; elle engage fondamentalement le type de société que nous voulons collectivement bâtir.

LES AUTEURS



Cyprien Batut est économiste et responsable du pôle macroéconomie à l'Institut Avant-garde. Il est diplômé de l'École d'économie de Paris et docteur en économie de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Sur le terrain académique, il s'intéresse principalement aux politiques publiques françaises sur le marché du travail. Après sa thèse, il a rejoint la Direction Générale du Trésor pendant trois ans, notamment en tant que Conseiller en charge de la politique économique au sein du cabinet du directeur général du Trésor au côté de la Cheffe Économiste du Trésor.



Alexis Guillaume est économiste et chargé d'étude au sein du pôle macroéconomie de l'Institut Avant-garde. Docteur en économie de l'Université Paris-Dauphine, il a consacré sa thèse à l'étude de l'impact des politiques publiques dans la zone euro et en France, sous la direction d'Anne-Laure Delatte. Ses travaux portent notamment sur les politiques monétaires non conventionnelles et les politiques budgétaires, notamment sur les dépenses socio-fiscales. Il s'intéresse plus particulièrement aux transformations du cadre politico-économique européen depuis la crise des dettes souveraines.



Lison Brochet a effectué un stage au sein de l'Institut Avant-garde lors de la conduite de ce rapport. Elle est actuellement étudiante à l'ENSAE Paris en année de césure.

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique

Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte

Une vision large ne doit pas omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines

Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens

Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezernat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e

INSTITUT
AVANT-GARDE